REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CLVI

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL



BOGOTA, D. E. — IMPRENTA NACIONAL — 1981

MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y DIGNATARIOS DE LA MISMA

SALA PLENA

Doctores **LUIS ENRIQUE ROMERO SOTO, Presidente.**
LUIS SARMIENTO BUITRAGO, Vicepresidente.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctor **LUIS SARMIENTO BUITRAGO, Presidente.**

MAGISTRADOS: Doctores **José Gabriel de la Vega** (hasta el 15 de agosto).
Luis Carlos Sáchica.
Guillermo González Charry.
Eustorgio Sarria (hasta el 31 de julio).
Euclides Londoño.
Hernando Tapias Rocha.

Doctor **Luis F. Serrano A.**, Secretario.

SALA DE CASACION CIVIL

Doctor **RICARDO URIBE HOLGUIN, Presidente.**

MAGISTRADOS: Doctores **Aurelio Camacho Rueda.**
José María Esguerra Samper.
Germán Giraldo Zuluaga.
Humberto Murcia Ballén.
Alberto Ospina Botero.
Ricardo Uribe Holguín.

Doctor **Horacio Gaitán Tovar**, Secretario.

SALA DE CASACION PENAL

Doctor **GUSTAVO GOMEZ VELASQUEZ, Presidente.**

MAGISTRADOS: Doctores **Jesús Bernal Pinzón.**
Fabio Calderón Botero.
Gustavo Gómez Velásquez.
Alvaro Luna Gómez.
Luis Enrique Romero Soto.
Julio Salgado Vásquez.
Pedro Elías Serrano Abadía.
José María Velasco Guerrero.

Doctor **José Evencio Posada**, Secretario.

SALA DE CASACION LABORAL

Doctor **JUAN MANUEL GUTIERREZ LACOUTURE, Presidente.**

MAGISTRADOS: Doctores **Jerónimo Argáez Castello.**

Alejandro Córdoba Medina.

José Eduardo Gnecco Correa.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Juan Hernández Sáenz.

Hernando Rojas Otálora.

Doctor **Vicente Mejía Osorio,** Secretario.

RELATORIA

RELATORES: Doctores **Susana Montes de Echeverri,** Sala Constitucional hasta 14 de diciembre de 1977.

Miguel A. Roa Castelblanco, Sala Constitucional.

Héctor Roa Gómez, Sala Civil.

Hernán Prieto Rincón, Sala Penal.

Manuel Antonio Vanegas Mendoza, Sala Laboral.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL	DOCTOR MIGUEL A. ROA CASTELBLANCO
RELATOR SALA CIVIL	DOCTOR HECTOR ROA GOMEZ
RELATOR SALA PENAL	DOCTOR HERNAN PRIETO RINCON
RELATOR SALA LABORAL	DOCTOR MANUEL ANTONIO VANEGAS M.

TOMO CLVI – Bogotá - Colombia – Año 1977 – Número 2396

MOCIONES

Moción de Sala Plena de fecha 20 de enero de 1977.

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el fallecimiento del doctor Alfonso Castilla Saiz, miembro muy distinguido del Consejo de Estado y jurista eminente, quien contribuyó con su inteligencia y su saber a la recta y cumplida administración de justicia en el país y al lustre y decoro del ejercicio de la profesión de abogado y presenta a aquella alta corporación jurisdiccional y a los familiares del doctor Castilla Saiz la más sincera expresión de pesar.

"Insértese en el acta. - Transcríbase y publíquese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena de 20 de enero de 1977.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión ordinaria de la fecha deplora el fallecimiento del doctor Mario Alario D' Filippo, miembro ilustre de la corporación, que honró con sus virtudes de calificado jurista y humanista meritorio.

"El doctor Alario D' Filippo fue miembro de la Academia Colombiana de la Lengua, de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y correspondiente de la Real Academia de la Lengua Española, historiador, publicista y profesor universitario de singular relieve, su muerte constituye pérdida irreparable y priva a los suyos y a Colombia de quien cifró en su vida los valores del ciudadano, del caballero y del amigo ejemplar.

"Una comisión de la Corte hará entrega de esta proposición a la señora Kaly Méndez de Alario y por la Secretaría se enviarán copias a sus hijos Mario Rafael, Leonardo, Beatriz y Margarita, a su señora madre América D' Filippo de Alario, al Tribunal Superior de Cartagena y a la Municipalidad de Mompós.

"Transcríbase y publíquese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena de 31 de marzo de 1977.

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plenaria de la fecha, deja constancia del sentimiento de pesar que le causa la inesperada muerte de doña Soledad Botero de Calderón, dama ejemplar por su distinción social, excelsas calidades morales y acendradas virtudes hogareñas, madre del doctor Fabio Calderón Botero, ilustre miembro de esta corporación. A él, a su esposa y familia, les hace llegar en tan aflictivo trance, esta sincera expresión de condolencia.

"Transcríbase en nota de estilo al doctor Fabio Calderón Botero e insértese en la *Gaceta Judicial*".

Moción de Sala Plena del 28 de abril de 1977.

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión plenaria de la fecha, deplora la muerte del doctor Ignacio Gómez Zapata, quien fuera ejemplar funcionario suyo como Relator de la Sala de Casación Laboral de esta corporación, y hace llegar a sus hermanos señor Roberto Gómez Zapata y señora Julia Gómez vda. de Lozano, esta expresión de condolencia.

"Transcríbase en nota de estilo e insértese en el acta".

Moción de Sala Plena del 22 de junio de 1977.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión de esta fecha, deplora el fallecimiento de doña María Helena Camacho de Acevedo, distinguida matrona, quien con su señorío y distinción, su devota consagración al hogar y el brillo de sus virtudes, fue ejemplo para los suyos y la sociedad en general, a la par que ornato de esta última, quien la apreció y distinguió como uno de sus símbolos más representativos.

"Transcríbase en nota de estilo a sus hijos, el Magistrado de esta corporación, doctor Aurelio Camacho Rueda, a su señora María Teresa Acevedo de Camacho Rueda y a los demás familiares e insértese en la *Gaceta Judicial*.

"Una comisión designada por el Presidente de la entidad pondrá en manos de los familiares de la extinta esta proposición".

ESTADO DE SITIO

Para abrir créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones anuales, por el camino de excepción previsto en el artículo 104 del Decreto 294 de 1974, se requiere que los gastos que los ocasionen tengan relación directa con las causas que han originado la turbación del orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de enero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago).*

Aprobado Acta número 1 de 20 de enero de 1977.

El Gobierno Nacional ha enviado a la Corte Suprema de Justicia para revisión de constitucionalidad, el Decreto 2441 de 1976 "por el cual se abren unos créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1976 (Ministerio de Obras Públicas y Transporte), por $ 320.840.203.04 y por razones de orden público".

El texto del Decreto, a cuya revisión procede la Corte Suprema de Justicia, se transcribe a continuación:

"DECRETO NUMERO 2441 DE 1976
"(noviembre 9)

"por el cual se abren unos créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1976 (Ministerio de Obras Públicas y Transporte), por $ 320.840.203.04, y por razones de orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente; en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que por Decreto número 2131 de 8 de octubre de 1976 se declararon la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio.

"Que se encuentran actualmente interrumpidas o seriamente obstaculizadas las comunicaciones por carretera con zonas en donde existen hechos que mantienen perturbado el orden público y a las cuales es necesario tener rápido acceso para restablecerlo.

"Que las partidas presupuestales, asignadas a la reconstrucción de las carreteras de acceso a dichas zonas, son insuficientes para lograr esta reconstrucción con la rapidez que la gravedad de las circunstancias de orden público exigen.

"Que el artículo 104 del Decreto-ley 294 de 1973 faculta al Gobierno Nacional para que, en estado de sitio, abra los créditos adicionales en el presupuesto, en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan.

"Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de adicionar el Presupuesto de Gastos vigente, a fin de disponer de los recursos indispensables para atender a los gastos que la expresada reconstrucción requiere.

"Que el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la presente vigencia puede adicionarse por un valor de $ 220.990.203.04 con el producto de operaciones de crédito externo celebradas con el Banco Interamericano de Desarrollo, correspondientes a los Contratos 263/SF-CO, 304/OC-CO y 455/SF-CO y, además, por $ 99.850.000, correspondientes a operaciones de crédito externo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conforme al Contrato BIRF-680-CO.

"Que el Contralor General de la República expidió los Certificados de Reserva y Disponibilidad números 45 y 46 de 1976, por los referidos valores, que sirven de base para las operaciones presupuestales siguientes,

"Decreta:

"Artículo 1º Adiciónase el cómputo del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la actual vigencia en la cantidad de trescientos veinte millones ochocientos cuarenta mil doscientos tres

pesos con cuatro centavos ($ 320.840.203.04) moneda legal, que con base en los Certificados de Disponibilidad números 45 y 46 de 1976, expedidos por el Contralor General de la República se incorporarán con imputación a los siguientes numerales:

"PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

"CAPITULO XIII

"Recursos del crédito.

"b) Recursos del crédito externo.

"Numeral 126. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 680, celebrado con el BIRF, utilizable en 1976 para el Fondo Vial Nacional ...$	99.850.000.00
"Numeral 128. Equivalente en pesos del producto del préstamo 263/SF, celebrado con el BID, utilizable en 1976 para el Fondo Vial Nacional	19.285.444.00
"Numeral 138. Equivalente en pesos del producto del préstamo 304/OC, celebrado con el BID, utilizable en 1976 para el Fondo Vial Nacional	46.904.759.04
"Numeral 139. Equivalente en pesos del producto del préstamo 455/SF, celebrado con el BID, utilizable en 1976 para el Fondo Vial Nacional	154.800.000.00
"Suman los recursos ... ...$	320.840.203.04

"Artículo 2º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrense los siguientes créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976:

"PRESUPUESTO DE INVERSION

"MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE

"CAPITULO 290

"Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

"PROGRAMA 686

"Plan Vial Nacional.

"Subprograma 2. Construcción y reconstrucción de carreteras troncales.

"Inversión indirecta.

"Recursos crédito externo.

"BID-(8).

"Claves: Económica 584. - Funcional 264.

"Artículo 6858. Troncal Occidental ... ...$		46.904.759.04
"Proyecto 2. Popayán-Cartago (Cali-Palmira) ... ..$	46.904.759.04	
"Artículo 6860. Troncal Central Oriental		154.800.000.00
"Proyecto 3. Bucaramanga-Santa Marta	154.800.000.00	
"Artículo 6869. Transversal Turbo-Medellín-Bogotá		19.285.444.00
"Proyecto 1. Medellín-Puerto Triunfo	19.285.444.00	

"Subprograma 4. Pavimentación de carreteras nacionales.

"Inversión indirecta.

"Claves: Económica 584. - Funcional 264.

"Recursos del crédito externo.

"BIRF-(7).

"Artículo 6874. Pavimentación de carreteras nacionales, plan de pavimentación BIRF ... ...$	99.850.000.00

"Proyectos.

"01. Grupo dos. Altamira-Pitalito-Florencia-Montañita-Florencia-Belén	1.350.000.00	
"03. Grupo cuatro. Neira-Aranzazu; Armenia-Montenegro-Quimbaya; La Virginia-Nápoles	1.500.000.00	
"04. Grupo cinco. La Unión-San Martín	450.000.00	
"05. Grupo siete. Alvarado-La Sierra	450.000.00	
"07. Grupo diez. Límites-Pailitas	2.700.000.00	
"08. Grupo once. Crucero-Becerril-Codazzi-Mariangola-Bosconia	1.200.000.00	
"09. Grupo doce. Toluviejo-Sincerín-Montería-Planeta Rica	3.000.000.00	
"10. Grupo trece. Ponedera-Calamar-Cereté-Tolú	1.950.000.00	
"11. Gastos conjuntos	87.250.000.00	
"Suman los créditos		$ 320.840.203.04

"Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y publíquese".

Consideraciones:

1ª La Constitución Política de la República regula el régimen de la emergencia política en los casos de guerra exterior o conmoción interior facultando al Presidente para declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, mediante el cumplimiento de determinados requisitos. Con esta declaración puede dictar los decretos legislativos tendientes a conjurar la perturbación y a restablecer el orden turbado (Art. 121).

La relación de estos decretos con la finalidad buscada y la función de la Corte en guarda de la Constitución, han sido precisadas en reciente fallo así:

"Ha sido también jurisprudencia de la Corte que la escogencia y determinación de los medios que se estimen idóneos para el restablecimiento del orden es privativo del Gobierno en desarrollo no solo del precepto 121 de la Carta, sino del deber que en todo tiempo le señala el artículo 120-7 de la misma. A la Corte corresponde, cuando deba examinar la legitimidad constitucional de los decretos respectivos, establecer *si son conducentes a tal finalidad y guardan conexión con las razones determinantes de la declaración de turbación del orden público*". (Sentencia diciembre 9 de 1976).

2ª A su vez el artículo 121 en su inciso 4º dispone:

"La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque".

3ª El Decreto 2441 de 1976, además de cumplir los requisitos formales exigidos en la Carta advierte que se expide en desarrollo del Decreto 2131 del mismo año, "por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional".

El Gobierno enuncia como hechos causantes de la declaración de estado de sitio la existencia en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales de un paro inconstitucional que afecta la prestación de servicios médicos, paramédicos y complementarios; que por solidaridad ese paro se ha extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al sistema nacional de salud y que diversos sindicatos han hecho pública su decisión de solidarizarse con estos paros; agrega que, junto con estos hechos, han ocurrido otros como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, todo lo cual pugna con la seguridad colectiva, la vida humana y la sa-

lud, que el Estado debe proteger para garantizar el estado de derecho.

Las causas que originaron o mantienen la perturbación, dan la pauta para la expedición de los decretos legislativos tendientes a restablecer el orden. Cuando éstos excedan los límites indicados, vulneran la Constitución. (121 inc. 2º).

4ª Expedida por el Congreso la Ley de Presupuesto Nacional en conformidad con la norma orgánica correspondiente (76-3), y con la ley normativa (210-inc. 1º) toda modificación que el Gobierno se proponga realizar para variar las apropiaciones correspondientes, por medio de créditos suplementales y extraordinarios debe ceñirse estrictamente a lo dispuesto en el artículo 213 de la Carta o sea "por los trámites que la ley establezca".

La ley normativa vigente (Decreto extraordinario 294 de 1973) en su artículo 104 regula el caso especial de la anormalidad institucional, así:

"Los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados durante estado de sitio o estado de emergencia económica, declarados *por las causas previstas en los artículos 121* y 122 de la Constitución Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el Presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores, o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan". (El subrayado es de la Corte).

Los gastos ocasionados durante el estado de sitio son los relacionados con las causas previstas en el artículo 121, esto es, las que han originado la turbación del orden público, como indica la misma ley normativa del Presupuesto Nacional. Para el caso presente, deben referirse a los hechos relacionados en la consideración tercera de esta sentencia.

Los créditos adicionales que el Gobierno abre en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976, relacionados en el Decreto 2441 objeto de revisión de constitucionalidad, se encaminan a la "construcción y reconstrucción de carreteras troncales y a la pavimentación de carreteras nacionales", según pormenorización que de tales vías se hace. Comprenden en su totalidad estos créditos renglones del presupuesto de inversión del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, materia que no guarda relación con los hechos invocados en el decreto de declaratoria del estado de sitio, ni en general con éste mismo.

No se encuentra relación alguna de causa a efecto.

Estas medidas no se ciñen a los "precisos límites" que la suprema ley exige para la validez de los actos gubernamentales en el estado de sitio.

5ª El Procurador General de la Nación en su concepto sobre el Decreto en estudio, dice:

"No encuentro relación directa entre las causas invocadas para declarar turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional y la necesidad de construir, reconstruir o pavimentar ciertos trayectos de carretera, en forma tal que no pudiera acudirse al procedimiento ordinario para arbitrar recursos con esa destinación".

La Corte comparte este criterio del Jefe del Ministerio Público, no solo, como ya se advirtió, en cuanto no encuentra relación de causalidad entre los motivos de la perturbación del orden y las medidas adoptadas en el Decreto en estudio, sino también en cuanto la propia Carta, tratándose de traslados no relacionados con el orden público, faculta al Gobierno para solicitar del Congreso créditos adicionales, o señala un procedimiento especial para cuando están en receso las Cámaras (Arts. 212 y 213).

Por estas consideraciones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo 2441 de 1976, "por el cual se abren unos créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1976 (Ministerio de Obras Públicas y Transporte), por $ 320.840.203.04 y por razones de orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

ESTADO DE SITIO: PRESUPUESTO NACIONAL

No puede suspenderse o modificarse la ley que lo aprueba simplemente con la declaratoria del estado de sitio. Solamente en los casos requeridos y para restablecer el orden público turbado, se autoriza tal medida previo el cumplimiento de las exigencias del artículo 104 del Decreto 294 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de enero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado según Acta número 1 de 20 de enero de 1977.

1. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional, decidir acerca de la exequibilidad del Decreto legislativo número 2442 de 19 de noviembre de 1976, "por el cual se abren unos créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1976, por $ 100.800.000 y se hacen unos contracréditos y créditos adicionales en el mismo (Ministerio de Educación Nacional), por $ 450.000.000, y por razones de orden público". Su texto es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2442 DE 1976
(noviembre 19)

. . . . . .

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente; en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

Considerando:

Que por Decreto número 2131 de 8 de octubre de 1976 se declararon la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional;

Que la prestación del servicio público de educación, en gran número de universidades oficiales, se encuentra seriamente entrabada y aún amenazada de parálisis, debido a apremiantes necesidades económicas, lo cual ha generado paros acompañados de actos de violencia y otros hechos perturbadores del orden público, y que esta situación, en la medida en que se agrava, y unida a la derivada de otros hechos inherentes a la perturbación, dificulta el pronto restablecimiento del expresado orden;

Que el artículo 104 del Decreto-ley 294 de 1973 faculta al Gobierno Nacional, durante el estado de sitio, para abrir los créditos adicionales y efectuar los contracréditos al Presupuesto, en la forma que decidan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros;

Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de adicionar el Presupuesto de Gastos vigente y de efectuar los contracréditos del caso, con el fin de disponer de los recursos para atender a los gastos que requiere la normalización del servicio público de la enseñanza superior;

Que por Resolución número 9619, de 9 de noviembre del año en curso, el Ministerio de Educación Nacional declaró sobrantes y disponibles para contracreditar varias apropiaciones del Presupuesto vigente, y

Que el Contralor General de la República expidió el Certificado de Disponibilidad No. 23 de 1976, por $ 100.000.000; el No. 27, por $ 32.512.262.69, y el No. 38 por $ 134.767.603.51, de los cuales en su orden, se utilizan $ 40.000.000, $ 545.216.60 y $ 50.309.033.79, así como también expidió el Certificado de Disponibilidad No. 40 de 1976 por $ 9.145.749.61, y el de Reserva y Disponibilidad No. 110, por $ 450.000.000, los cuales sirven de base para las operaciones presupuestales siguientes,

Decreta:

Artículo 1º Adiciónase el cómputo del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la actual vigencia en la cantidad de cien millones de pesos ($ 100.000.000) moneda legal, que con base en los Certificados de Disponibilidad números 23, 27, 38 y 40 de 1976, expedidos por el Contralor General de la República que se incorporarán con imputación a los siguientes numerales:

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

CAPITULO XI

c) Otros recursos.

Numeral 108 - E.	Intereses diferenciales generales por préstamo de doble paso	545.216.60
Numeral 108 - G.	Intereses generales por préstamos otorgados por fideicomiso del empréstito AID. Infraestructura ... ...$	9.145.749.61

CAPITULO XII

Recursos del Balance del Tesoro.

Numeral 111.	Cancelación de reservas del Balance del Tesoro de la vigencia fiscal de 1974 con base en Bonos de Desarrollo Económico ...	9.000.000.00
Numeral 117.	Cancelación exigibilidad Balance del Tesoro con recursos Ley 3ª de 1972	40.000.000.00
Numeral 118.	Cancelación reservas en el Balance del Tesoro con pagarés de emergencia económica	39.129.308.35
Numeral 119.	Cancelación reservas en el Balance del Tesoro con Bonos de la Ley 21 de 1963	2.179.725.44
	Suman los recursos ... ...$	100.000.000.00

Artículo 2º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrense los siguientes créditos adicionales al Presupuesto de Gastos de la actual vigencia:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 100

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 265

Aportes al sector educativo.

Transferencias.

Claves: 204-319-414.

Artículo 2609-28.	Aporte a la Universidad Nacional ... ...$	9.145.749.61

PRESUPUESTO DE INVERSION
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 280
Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 661
Fomento de la educación superior.

Cancelación de reservas con Bonos de Desarrollo Económico —10—.

Claves: 588-314.

Artículo 6553.	Aportes a universidades ... ...$		9.000.000.00
02.	Universidad Nacional .. ..$	9.000.000.00	
	Intereses diferenciales generados por préstamo de doble paso. (Recursos ordinarios —17—).		

Inversión indirecta.

Artículo 6553.	Aportes a universidades		545.216.60
01.	Universidad de Caldas	545.216.60	

Recursos del crédito externo.

Cancelación exigibilidades Balance del Tesoro con recurso Ley 3ª de 1972 —16—.

Artículo 6553.	Aportes a universidades		40.000.000.00
01.	Universidad de Caldas	3.454.783.40	
02.	Universidad Tecnológica de Pereira	4.000.000.00	
03.	Universidad de Córdoba	3.000.000.00	
04.	Universidad Nacional del Cauca	4.000.000.00	
05.	Universidad Pedagógica Nacional	6.000.000.00	
06.	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja	8.000.000.00	
07.	Universidad de Antioquia	11.190.966.21	
46.	Universidad Nacional	354.250.39	

Cancelación reservas en el Balance del Tesoro con pagarés de emergencia económica —18—.

Artículo 6553.	Aportes a universidades		39.129.308.35
07.	Universidad de Antioquia	809.033.79	
08.	Universidad de Cartagena	7.000.000.00	
09.	Universidad de Nariño	3.000.000.00	
10.	Universidad de Pamplona	2.000.000.00	
11.	Universidad del Atlántico	4.000.000.00	
12.	Universidad del Quindío	3.000.000.00	
13.	Universidad del Tolima	3.000.000.00	
14.	Universidad del Valle	9.000.000.00	
15.	Universidad Francisco José de Caldas	3.000.000.00	

16. Universidad Francisco de Paula Santander .. 3.000.000.00
17. Universidad Industrial de Santander 3.000.000.00
18. Universidad Tecnológica del Magdalena 320.274.56

Cancelación reservas en el Balance del Tesoro con: Bonos de la Ley 21 de 1963 —19—.

Artículo 6553. Aportes a universidades 2.179.725.44
18. Universidad Tecnológica del Magdalena 679.725.44
19. Universidad Tecnológica de los Llanos 500.000.00
20. Universidad Tecnológica Diego Luis Córdoba 500.000.00
21. Universidad Surcolombiana 500.000.00
Suman los créditos adicionales ... ...$ 100.000.000.00

Artículo 3º Hácense los siguientes contracréditos en el Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal de 1976:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 100

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 259

Educación media.

Subprograma 3. Enseñanza industrial.

Transferencias.

Claves: 205-315-430.

Artículo 2626-10. Importación buses Indolda, Medellín .. ..$ 1.800.000.00

PROGRAMA 265

Aportes al sector educativo.

Claves: 204-315-414.

Artículo 2605. —28— Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior 1.000.000.00
04. Universidad a distancia, Universidad de Antioquia 1.000.000.00

PRESUPUESTO DE INVERSION

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 280

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 660

Dirección educativa.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-319.

Artículo 6501. Producción de programas educativos a través de medios de comunicación masiva (radio, cine, televisión) ... ...$ 3.250.000.00

Artículo 6502.	Mejoramiento de la administración y sistematización de la información educativa		700.000.00
02.	Sistematización e información del Ministerio de Educación, programa sectorial	500.000.00	
04.	Compra de equipo para nuevas unidades de la Oficina Sectorial de Planeación	200.000.00	
Artículo 6503.	Capacitación y perfeccionamiento del personal docente en servicio a través de centros experimentales pilotos (distribución previo concepto de la Oficina Sectorial de Planeación y la Dirección General del Presupuesto)		8.000.000.00
Artículo 6508.	Dotación y equipamiento de centros experimentales pilotos, para capacitación del magisterio en el país		9.000.000.00
Artículo 6509.	Mejoramiento y ampliación de escuelas normales para atender necesidades del magisterio del país		3.000.000.00
Artículo 6510.	Producción y distribución de textos y ayudas educativas y evaluación curriculares		14.500.000.00
01.	Diseño y producción de prototipos	3.000.000.00	
02.	Producción de textos y ayudas educativas (ICCE-Mineducación)	9.500.000.00	
03.	Diseño y evaluación curricular, de primaria, media, intermedia, capacitación de docentes y educación indígena	2.000.000.00	
Artículo 6536.	Huertas escolares (distribución previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto)		5.516.000.00
01.	Antioquia	350.000.00	
03.	Bolívar	350.000.00	
04.	Boyacá	150.000.00	
05.	Caldas	200.000.00	
06.	Cauca	200.000.00	
09.	Cundinamarca	200.000.00	
10.	Chocó	250.000.00	
11.	Guajira	200.000.00	
12.	Huila	200.000.00	
13.	Magdalena	350.000.00	
14.	Meta	300.000.00	
15.	Nariño	150.000.00	
16.	Norte de Santander	400.000.00	
17.	Quindío	150.000.00	
18.	Risaralda	250.000.00	
20.	Sucre	200.000.00	
21.	Tolima	250.000.00	
22.	Valle	500.000.00	

23.	Caquetá	300.000.00	
24.	Putumayo	300.000.00	
26.	Arauca	266.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6536.	Huertas escolares (distribución previo concepto Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto)		2.580.000.00
02.	Atlántico	400.000.00	
07.	Cesar	400.000.00	
08.	Córdoba	300.000.00	
19.	Santander	300.000.00	
25.	San Andrés	280.000.00	
27.	Amazonas	230.000.00	
28.	Vaupés	200.000.00	
29.	Vichada	60.000.00	
30.	Guainía	110.000.00	
31.	Casanare	300.000.00	

PROGRAMA 661

Fomento de la educación superior.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-314.

Artículo 6556.	Obtención y mantenimiento de laboratorios y talleres		3.000.000.00
01.	Instalación, adecuación y mantenimiento de equipos y talleres	3.000.000.00	

Bonos Ley 21 de 1963 —3—.

Artículo 6556.	Obtención y mantenimiento de laboratorios y talleres		10.000.000.00
02.	Contrato RDA	10.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6557.	Desarrollo e integración de la educación tecnológica		6.000.000.00
01.	Construcción, reparación, ampliación y mantenimiento de edificios	1.500.000.00	
02.	Dotación de talleres, laboratorios, bibliotecas y ayudas educativas	2.000.000.00	
03.	Capacitación de personal docente y administrativo	1.500.000.00	
04.	Financiación planes de desarrollo	1.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6558.	Plan de asistencia PNUD-UNESCO		2.000.000.00
01.	Plan de asistencia PNUD-UNESCO	2.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6559.	Capacitación profesores educación superior universitaria		2.000.000.00
01.	Capacitación, perfeccionamiento de personal docente universitario	1.000.000.00	
02.	Maestría y doctorado	1.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6560.	Mejoramiento de la administración universitaria		1.500.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6561.	Investigaciones básicas sobre educación superior		2.000.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6562.	Plan Nacional de Bienestar Universitario		2.000.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6563.	Adquisición de materiales y textos		5.500.000.00
01.	Textos universitarios	1.500.000.00	
02.	Bibliotecas universitarias	4.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6564.	Centros de documentación		1.250.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6565.	Educación a distancia		2.000.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6566.	Programas de educación universitaria con poblaciones marginales para integración de servicios de nutrición, salud y educación (distribución previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y Dirección General del Presupuesto)		7.000.000.00
01.	En comunidades rurales	5.000.000.00	
02.	En comunidades urbanas	2.000.000.00	

PROGRAMA 662

Construcción y dotación de planteles escolares.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-312.

Artículo 6567.	Construcción de escuelas primarias en los Departamentos, Intendencias y Comisarías (8.000 aulas)		131.732.000.00
01.	Antioquia	14.203.000.00	
02.	Atlántico	5.501.000.00	
03.	Bogotá, D. E.	14.615.000.00	
04.	Bolívar	4.894.000.00	
05.	Boyacá	5.335.000.00	
06.	Caldas	4.166.000.00	
07.	Cauca	3.770.000.00	
08.	Cesar	2.748.000.00	
09.	Córdoba	4.001.000.00	
10.	Cundinamarca	5.731.000.00	
11.	Chocó	2.104.000.00	
12.	Huila	3.255.000.00	
13.	Guajira	2.031.000.00	
14.	Magdalena	3.872.000.00	

15.	Meta	2.353.000.00
16.	Nariño	2.942.000.00
17.	Norte de Santander	4.304.000.00
18.	Quindío	2.601.000.00
19.	Risaralda	3.144.000.00
20.	Santander	6.100.000.00
21.	Sucre	2.767.000.00
22.	Tolima	5.078.000.00
23.	Valle	10.960.000.00
24.	Arauca	1.395.000.00
25.	Caquetá	2.077.000.00
26.	Casanare	1.644.000.00
27.	Putumayo	1.754.000.00
28.	San Andrés	1.405.000.00
29.	Amazonas	1.313.000.00
30.	Vaupés	1.322.000.00
31.	Guainía	1.267.000.00
32.	Vichada	1.285.000.00
33.	Para construcción en el área de la Costa Pacífica de Nariño	1.795.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6568.	Dotación de materiales y ayudas escolares en Departamentos, Intendencias y Comisarías		70.400.000.00
01.	Antioquia	7.593.696.00	
02.	Atlántico	2.941.664.00	
03.	Bogotá, D. E.	7.820.384.00	
04.	Bolívar	2.616.416.00	
05.	Boyacá	2.852.960.00	
06.	Caldas	2.227.104.00	
07.	Cauca	2.015.200.00	
08.	Cesar	1.468.192.00	
09.	Córdoba	2.138.400.00	
10.	Cundinamarca	3.064.864.00	
11.	Chocó	1.123.232.00	
12.	Huila	1.739.232.00	
13.	Guajira	1.083.808.00	
14.	Magdalena	2.069.408.00	
15.	Meta	1.256.288.00	
16.	Nariño	2.522.784.00	
17.	Norte de Santander	2.301.024.00	
18.	Quindío	1.389.344.00	
19.	Risaralda	1.680.096.00	
20.	Santander	3.261.984.00	

21. Sucre	1.478.048.00	
22. Tolima	2.714.976.00	
23. Valle	5.863.968.00	
24. Arauca	743.776.00	
25. Caquetá	1.108.448.00	
26. Casanare	876.832.00	
27. San Andrés y Providencia	748.704.00	
28. Putumayo	935.968.00	
29. Amazonas	699.424.00	
30. Vaupés	704.352.00	
31. Guainía	674.784.00	
32. Vichada	684.640.00	



Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6569. Construcción de colegios de educación básica secundaria en los Departamentos		46.000.000.00
01. Antioquia	2.000.000.00	
02. Atlántico	2.000.000.00	
03. Bogotá, D. E.	2.000.000.00	
04. Bolívar	2.000.000.00	
05. Boyacá	2.000.000.00	
06. Caldas	2.000.000.00	
07. Cauca	2.000.000.00	
08. Cesar	2.000.000.00	
09. Córdoba	2.000.000.00	
10. Cundinamarca	2.000.000.00	
11. Chocó	2.000.000.00	
12. Huila	2.000.000.00	
13. Guajira	2.000.000.00	
14. Magdalena	2.000.000.00	
15. Meta	2.000.000.00	
16. Nariño	2.000.000.00	
17. Norte de Santander	2.000.000.00	
18. Quindío	2.000.000.00	
19. Risaralda	2.000.000.00	
20. Santander	2.000.000.00	
21. Sucre	2.000.000.00	
22. Tolima	2.000.000.00	
23. Valle	2.000.000.00	

PROGRAMA 663

Crédito educativo.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-314.

Artículo 6578.	Crédito educativo		9.000.000.00
01.	Crédito educativo para financiación de estudios en el exterior	6.000.000.00	
02.	Crédito educativo para formación de profesionales en universidades del país	6.000.000.00	
03.	Crédito educativo para formación de personal docente	7.000.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6578.	Crédito educativo		5.000.000.00
03.	Crédito educativo para formación de personal docente	2.000.000.00	
04.	Crédito educativo para la formación de profesionales en universidades del país	3.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6579.	Fomento y profesionalización del Magisterio		1.500.000.00
01.	Fondo Nacional de Becas, para el fomento y profesionalización del Magisterio	1.500.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6580.	Fomento y divulgación cultural a través de becas		6.500.000.00
01.	Becas, intercambio cultural	1.000.000.00	
02.	Becas para artistas y bellas artes	500.000.00	
03.	Becas nacionales para estudiantes de primaria en internados campesinos	3.500.000.00	
04.	Becas nacionales en institutos de enseñanza agropecuaria	1.500.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6581.	Sistematización de la información e investigación		1.430.000.00
01.	Sistematización o investigación	1.000.000.00	
02.	Concentraciones de desarrollo rural PNUD	430.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6581.	Sistematización de la información o investigación		1.500.000.00
03.	Construcción edificios sede Medellín	1.500.000.00	

PROGRAMA 664

Fomento deportivo.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-318.

Artículo 6582.	Construcciones deportivas		8.500.000.00
02.	Escenarios y canchas en establecimientos deportivos	2.000.000.00	

10.	Estadio de fútbol Arturo Segovia, Soledad, Atlántico	2.000.000.00	
12.	Unidades polideportivas rurales (convites departamentales rurales)	500.000.00	
11.	Primeros juegos de Territorios Nacionales, Florencia, Caquetá	2.000.000.00	
13.	Piscina, Universidad Nacional	2.000.000.00	
	Bonos de Desarrollo Económico —2—.		
Artículo 6582.	Construcciones deportivas		9.500.000.00
01.	Escenarios y canchas deportivas	6.000.000.00	
12.	Unidades polideportivas rurales (convites departamentales rurales)	2.500.000.00	
13.	Piscina, Universidad Nacional	1.000.000.00	
	Recursos ordinarios —1—.		
Artículo 6609.	Desarrollo de la organización deportiva		2.890.000.00
02.	Aportes a federaciones y organizaciones deportivas	2.890.000.00	
	Recursos ordinarios —1—.		
Artículo 6610.	Fomento y desarrollo de la medicina deportiva		500.000.00
	Bonos de Desarrollo Económico —2—.		
Artículo 6610.	Fomento y desarrollo de la medicina deportiva		500.000.00
	Recursos ordinarios —1—.		
Artículo 6611.	Contrapartida asistencia técnica externa		2.000.000.00
	Bonos de Desarrollo Económico —2—.		
Artículo 6614.	Recreación		1.200.000.00
01.	Aporte a organizaciones juveniles	450.000.00	
02.	Juegos interescolares e intercolegiales	750.000.00	
	Recursos ordinarios —1—.		
Artículo 6615.	Técnicos deportivos		1.600.000.00
01.	Formación de técnicos deportivos	700.000.00	
02.	Contratación técnicos	400.000.00	
03.	Centro de capacitación deportiva de Cali	500.000.00	
	Bonos de Desarrollo Económico —2—.		
Artículo 6615.	Técnicos deportivos		1.800.000.00
01.	Formación de técnicos deportivos	1.200.000.00	
02.	Contratación técnicos	600.000.00	
	Bonos de Desarrollo Económico —2—.		
Artículo 6616.	Implementos deportivos		2.000.000.00
01.	Fondo Rotatorio de Implementos Deportivos	1.000.000.00	
02.	Adquisición implementos para planteles educativos	1.000.000.00	

PROGRAMA 665
Desarrollo cultural.

Inversión indirecta.
Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6617.	Construcción, remodelación, adecuación y dotación de edificios de carácter cultural		750.000.00
04.	Organización, dotación escuelas de arte	750.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6618.	Conservación del patrimonio cultural		2.600.000.00
02.	Archivo Nacional	1.000.000.00	
03.	Conservación documentación Archivo Nacional	800.000.00	
04.	Iglesia Santa Clara	800.000.00	

Bonos Ley 21/63 —3—.

Artículo 6619.	Dotación y restauración parques arqueológicos		200.000.00
Artículo 6620.	Biblioteca Nacional, dotación y adecuación		1.400.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6620.	Biblioteca Nacional, dotación, adecuación		1.000.000.00

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6622.	Capacitación de personal administrativo		250.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6623.	Fomento y divulgación cultural		1.600.000.00
01.	Bibliotecas públicas y casas culturales	1.000.000.00	
07.	Publicaciones culturales	600.000.00	

Bonos Ley 21/63 —3—.

Artículo 6623.	Fomento y divulgación cultural		1.000.000.00
01.	Bibliotecas públicas y casas culturales	200.000.00	
03.	Fomento y divulgación cultural (Biblioteca Tren de la Cultura)	800.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6624.	Dotación y equipo del Instituto		250.000.00

PROGRAMA 666
Investigaciones científicas.

Inversión indirecta.
Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-317.

Artículo 6625.	Estudios de base (investigaciones científicas y tecnológicas) ...		500.000.00
03.	Estadísticas científicas	500.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6626.	Contrapartida asistencia técnica externa PNUD-UNESCO ...		1.000.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6627.	Desarrollo de la investigación en los sectores públicos y privados		5.500.000.00
01.	Evaluación y control de proyectos de investigación	400.000.00	
02.	Financiación de proyectos de investigación (universidades e institutos)	4.500.000.00	
03.	Investigaciones sobre mejoramiento cualitativo del sector educativo	600.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6627.	Desarrollo de la investigación en los sectores públicos y privados		4.500.000.00
02.	Financiación de proyectos de investigación (universidades e institutos)	4.500.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6628.	Impulso a la investigación		850.000.00
01.	Intercambio de científicos y cursos cortos ...	250.000.00	
02.	Seminarios sobre asuntos científicos	400.000.00	
03.	Investigaciones científicas, estímulos a la ciencia	200.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6629.	Apoyo a comités y centros universitarios investigadores		1.512.000.00
01.	Asesoría y asistencia técnica (comités)	200.000.00	
02.	Asesoría científica	200.000.00	
03.	Recursos físicos y documentales	762.000.00	
04.	Apoyo a instituciones de carácter científico ...	350.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6631.	Programas especiales		1.000.000.00
02.	Investigaciones marinas y aguas continentales (Punta Betín)	1.000.000.00	

Bonos Ley 21/63 —3—.

Artículo 6631.	Programas especiales		3.000.000.00
03.	Centro de Investigaciones en Población y Medio Ambiente	1.000.000.00	
04.	Tecnología, alimentos y nutrición	1.000.000.00	
05.	Programa de tecnología educativa	1.000.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6632.	Ciencia y tecnología		4.000.000.00

PROGRAMA 668
Desarrollo pedagógico.

Inversión indirecta.
Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-317.

Artículo 6637.	Investigaciones básicas		1.260.000.00
01.	Investigación socio-educativa en el Distrito Especial de Bogotá	450.000.00	
02.	Investigación curricular complementaria de centros experimentales pilotos	810.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6638.	Investigación aplicada		540.000.00
01.	Aspectos sico-sociales del aprendizaje	270.000.00	
02.	Metodología de la enseñanza	270.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6639.	Capacitación del personal docente, curricular, materiales educativos		5.640.000.00
01.	Capacitación del personal en servicio a través de los centros experimentales pilotos (distribución previo concepto Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación y Dirección General del Presupuesto)	3.840.000.00	
02.	Textos, materiales educativos, biblioteca escolar básica	1.800.000.00	

Bonos Ley 21/63 —3—.

Artículo 6639.	Capacitación de personal docente, curricular, materiales educativos		1.800.000.00
01.	Capacitación de personal en servicio a través de centros experimentales pilotos (distribución previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Educación Nacional)	900.000.00	
02.	Textos, materiales educativos y biblioteca escolar básica	450.000.00	
03.	Información, documentación educativa	450.000.00	

Recursos ordinarios —1—.

Artículo 6640.	Contrapartida al Plan Nacional de Asistencial Técnica PNUD —UNESCO—, para capacitación e investigación		1.800.000.00
01.	Investigaciones socio-educativas y reestructuración curricular	900.000.00	
02.	Capacitación y perfeccionamiento de personal docente	900.000.00	
Artículo 6641.	Construcción y dotación del aula-taller para el programa de formación de maestros bibliotecarios		900.000.00
	Suman los contracréditos		$ 450.000.000.00

Artículo 4º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos adicionales al Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal de 1976:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 100

Ministerio de Educación Nacional.



PROGRAMA 265

Aportes al sector educativo.

Transferencias.

Claves: 204-319-414.

Artículo 2609-28. Aporte a la Universidad Nacional ... ...$		169.500.000.00

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 588-314.

Artículo 6553. Aportes a universidades		233.270.000.00
01. Universidad de Caldas	9.893.000.00	
02. Universidad Tecnológica de Pereira	9.025.000.00	
03. Universidad de Córdoba	7.420.000.00	
04. Universidad Nacional del Cauca	11.629.000.00	
05. Universidad Pedagógica Nacional	16.576.000.00	
06. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja	18.049.000.00	
07. Universidad de Antioquia	47.923.000.00	
08. Universidad de Cartagena	13.839.000.00	
09. Universidad de Nariño	8.288.000.00	
10. Universidad de Pamplona	4.078.000.00	
11. Universidad del Atlántico	11.629.000.00	
12. Universidad del Quindío	4.815.000.00	
13. Universidad del Tolima	7.420.000.00	
14. Universidad del Valle	22.259.000.00	
15. Universidad Distrital Francisco José de Caldas	7.420.000.00	
16. Universidad Francisco de Paula Santander ..	4.210.000.00	
17. Universidad Industrial de Santander	20.944.000.00	
18. Universidad Tecnológica del Magdalena	4.210.000.00	
19. Universidad Tecnológica de Los Llanos	1.237.000.00	
20. Universidad Tecnológica Diego Luis Córdoba	1.237.000.00	
21. Universidad Surcolombiana	1.169.000.00	

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Artículo 6553.	Aportes a universidades		29.830.000.00
01.	Universidad de Caldas	1.339.000.00	
02.	Universidad Tecnológica de Pereira	1.255.000.00	
03.	Universidad de Córdoba	1.004.000.00	
04.	Universidad Nacional del Cauca	1.507.000.00	
05.	Universidad Pedagógica Nacional	2.176.000.00	
06.	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja	2.511.000.00	
07.	Universidad de Antioquia	5.765.000.00	
08.	Universidad de Cartagena	2.009.000.00	
09.	Universidad de Nariño	1.088.000.00	
10.	Universidad de Pamplona	586.000.00	
11.	Universidad del Atlántico	1.507.000.00	
12.	Universidad del Quindío	753.000.00	
13.	Universidad del Tolima	1.004.000.00	
14.	Universidad del Valle	3.013.000.00	
15.	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	1.004.000.00	
16.	Universidad Francisco de Paula Santander	502.000.00	
17.	Universidad Industrial de Santander	1.760.000.00	
18.	Universidad Tecnológica del Magdalena	502.000.00	
19.	Universidad Tecnológica de Los Llanos	167.000.00	
20.	Universidad Tecnológica Diego Luis Córdoba	167.000.00	
21.	Universidad Surcolombiana	211.000.00	

Bonos Ley 21/63.

Artículo 6553.	Aportes a universidades		17.400.000.00
01.	Universidad de Caldas	768.000.00	
02.	Universidad Tecnológica de Pereira	720.000.00	
03.	Universidad de Córdoba	576.000.00	
04.	Universidad Nacional del Cauca	864.000.00	
05.	Universidad Pedagógica Nacional	1.248.000.00	
06.	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja	1.440.000.00	
07.	Universidad de Antioquia	3.312.000.00	
08.	Universidad de Cartagena	1.152.000.00	
09.	Universidad de Nariño	624.000.00	
10.	Universidad de Pamplona	336.000.00	
11.	Universidad del Atlántico	864.000.00	
12.	Universidad del Quindío	432.000.00	
13.	Universidad del Tolima	576.000.00	
14.	Universidad del Valle	1.728.000.00	
15.	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	576.000.00	
16.	Universidad Francisco de Paula Santander	288.000.00	

17. Universidad Industrial de Santander	1.296.000.00	
18. Universidad Tecnológica del Magdalena	288.000.00	
19. Universidad Tecnológica de Los Llanos	96.000.00	
20. Universidad Tecnológica Diego Luis Córdoba	96.000.00	
21. Universidad Surcolombiana	120.000.00	
Suman los créditos adicionales ... ...$		450.000.000.00

Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a 19 de noviembre de 1976.

2. El decreto que precede se dicta "en ejercicio de las atribuciones que le confieren al Presidente de la República los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente; en desarrollo del Decreto 2131 de 1976". Por este último, se declaró turbado el orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional.

3. Además, está firmado por el Presidente de la República y los Ministros del Despacho; y en copia auténtica ha sido remitido oficialmente para su revisión.

4. La declaración de perturbación del orden público y el estado de sitio no aparejan la suspensión de la Constitución y de las leyes, de modo general. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, únicamente puede hacerlo respecto de las leyes incompatibles con tal estado, adoptando, a la vez, aquellas medidas legislativas indispensables para el restablecimiento del orden. Estas deben mostrar la necesaria y debida adecuación con las causas y los efectos de la perturbación; o sea, ser eficaces y operantes en la superación de la crisis política, invalidando sus motivos y consecuencialmente sus efectos; sin olvidar su carácter transitorio.

5. El Decreto número 2442 contiene una serie de operaciones presupuestales referentes al Ministerio de Educación Nacional, Programa 661, Fomento de la Educación Superior. Por la vía de los créditos adicionales, se complementan los presupuestos de 21 universidades oficiales que funcionan en todo el país, con la suma total de $ 450.000.000. Lo cual se motiva, en lo sustancial, así: "Que la prestación del servicio público de educación, en gran número de universidades oficiales, se encuentra seriamente entrabada y, aún amenazada de parálisis, debido a apremiantes necesidades económicas, lo cual ha generado paros acompañados de actos de violencia y otros hechos perturbadores del orden público, y que esta situación, en la medida en que se agrava, y unida a la derivada de otros hechos inherentes a la perturbación, dificulta el pronto restablecimiento del expresado orden".

a) La turbación del orden público, según el Decreto 2131 se radicó, especialmente, en el paro inconstitucional del servicio público de salud a cargo del Instituto Colombiano de Seguros Sociales; y, además, en otros hechos "como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebren el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes, y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho".

b) El decreto objeto de revisión se funda de preferencia en "las apremiantes necesidades económicas", que sufren las universidades oficiales en la prestación del servicio público de educación. Este hecho que supone una falla de orden fiscal, es subsanable, en las circunstancias actuales, por medios diferentes a los que autoriza el artículo 121 de la Constitución.

6. Plausible es el empeño o propósito que el decreto en cuestión refleja. Más, el camino escogido para su realización legal, no es el indicado en la Constitución.

Es verdad que el artículo 104 de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación, dispone que "los créditos adicionales destinados a pagar gastos *ocasionados durante el estado de sitio o estado de emergencia económica* (subraya la Corte), declarados por las causas previstas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, para los cuales no se hubiere incluido apropiación en el Presupuesto, serán abiertos conforme las normas de los artículos anteriores o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan". Pero, en el caso del decreto que se revisa, cabe observar:

a) Que por lo expuesto en los puntos a) y b) de la consideración 5ª, la medida no aparece

como conducente al restablecimiento del orden público, a la extinción de sus causas y sus efectos, como lo prevé el mencionado artículo 121 de la Constitución;

b) De otra parte, no se puede aceptar, a la luz de una interpretación jurídica del mismo artículo 121, que basta la declaración de estado de sitio para que sea viable la suspensión o modificación de la Ley del Presupuesto Nacional que rige en el año fiscal respectivo.

7. El Procurador General de la Nación conceptúa que el Decreto 2442 es inconstitucional, por exceder "los poderes extraordinarios previstos en el artículo 121 de la Constitución Nacional". Opina que la situación económica de las universidades oficiales "no obligaba acudir a procedimientos extraordinarios, propios del estado de sitio, para conseguir recursos fiscales con los cuales subsanar las deficiencias presupuestarias...".

8. Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo ordenado en los artículos 121 y 214 de la Constitución, y con intervención del Procurador General de la Nación,

Decide:

Es INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 2442 de 19 de noviembre de 1976 "por el cual se abren unos créditos adicionales al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1976, por $ 100.800.000 y se hacen unos contracréditos y créditos adicionales en el mismo (Ministerio de Educación Nacional), por $ 450.000.000, y por razones de orden público".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Guillermo González Charry, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza

Secretario General.



CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

Como lo establece y desarrolla la legislación nacional, es un acto jurídico celebrado entre una persona natural, el trabajador, y una persona natural o jurídica, el patrono, para que el primero preste determinados servicios personales bajo la continuada subordinación del segundo, y reciba de él, a cambio una remuneración que genéricamente se llama salario. Relación de trabajo: Es la puesta en práctica del convenio (contrato de trabajo). Es una relación sui géneris claramente intervenida por el Estado a través de la legislación, para proteger, tanto en su celebración, como en su ejecución y terminación los intereses del trabajador, como medio de mantener un equilibrio necesario entre las fuerzas del capital y del trabajo e impedir por este medio la explotación del asalariado. — Terminación unilateral del contrato de trabajo: El quebrantamiento de la ley por las partes, al apartarse de su contenido obligacional y el ocasionar con su conducta la terminación del contrato antes del tiempo que según la ley, o el convenio, ha debido ocurrir normalmente, es una de las hipótesis regulada por la ley laboral donde particularmente es preciso defender los intereses del trabajador dentro del criterio de estabilidad que la orienta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 24 de enero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 2 de 24 de enero de 1977.

Los ciudadanos Jaime Velásquez Toro y Manuel Antonio Muñoz Uribe, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declaren inexequibles los artículos 8, del Decreto-ley 2351 de 1965, y 3 de la Ley 48 de 1968, en cuanto dio vigencia permanente a aquella disposición. Los textos acusados son del siguiente tenor:

"Decreto legislativo 2351/65. Artículo 8. 1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

"2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del patrono, o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo por concepto de indemnización;

"3. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.

"4. En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

"a) Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa.

"b) Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a), por cada uno de los años de servicio subsiguientes, y proporcionalmente por fracción.

"c) Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10) se

le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a), por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

"d) Si el trabajador tuviere diez (10) años o más de servicio continuo, se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del literal a), por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y porporcionalmente por fracción.

"5. Con todo, cuando el trabajador hubiere cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuere despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo podrá, mediante demanda del trabajador, ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4, literal d) de este artículo. Para decidir entre el reintegro o la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización.

"6. En las empresas de capital inferior a un millón ochocientos mil pesos ($ 1.800.000), las indemnizaciones adicionales establecidas en los literales b), c) y d) serán de un cincuenta por ciento (50%), y en las de capital de un millón ochocientos mil pesos ($ 1.800.000) hasta tres millones quinientos mil pesos ($ 3.500.000) dichas indemnizaciones serán de un setenta y cinco por ciento (75%).

"7. Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al patrono una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario. El patrono depositará ante el Juez el monto de esta indemnización, descontándolo de lo que le adeuda al trabajador por prestaciones sociales mientras la justicia decida.

"8. No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regulan en la fecha de su ruptura".

"Ley 48 de 1968 (Dic. 16)... El Congreso de Colombia decreta: ...

"Artículo 3º Los Decretos legislativos números 2351 de 1965 ..., seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio con las modificaciones y adiciones siguientes: ...".

No es preciso transcribir el resto del articulado de la ley, aunque sí lo hace el demandante, porque la parte pertinente que interesa a la demanda y al fallo, se contiene en la porción que acaba de transcribirse.

Consideran los demandantes que en el caso presente han llenado plenamente los requisitos formales de la acción, y sometiéndose a las observaciones que la Corte, en fallo de agosto 3 de 1971 hizo sobre una demanda similar a la presente, pero que se limitaba a impugnar algunos de los numerales del artículo 8º, omitiendo los restantes, tanto como el artículo 3º de la ley aprobatoria del Decreto No. 48 de 1968. Agregan que, en su opinión, se han violado los siguientes textos constitucionales, por las razones que se sintetizan a continuación:

El artículo 2º de la Constitución, porque al entregar a los empresarios privados la facultad de terminar los contratos de trabajo sin justa causa, les entregó también la de administrar justicia, erigiéndolos prácticamente en parte del Poder Judicial, contra lo que dispone el texto constitucional mencionado; el 16 de la misma Carta porque, en razón de lo ya dicho, el Estado se ha desprendido de uno de sus deberes sociales como es el de garantizar el empleo para dejarlo a la arbitrariedad de los particulares; el 17 porque se niega a los trabajadores la especial protección que el Estado está obligado a depararles al permitir que sus contratos de trabajo queden, para su solución final, en manos de los patronos; el artículo 19 porque al paso que se autoriza la terminación arbitraria del contrato no se instituye la seguridad social contra el paro forzoso, que sería la réplica legislativa adecuada; el 26 porque, en razón del hecho que se viene citando se entrega a los patronos privados el derecho de terminar unos contratos injustamente sin intervención de los tribunales competentes y mediante los procedimientos regulares que caracterizan una jurisdicción; el artículo 30, según cuyas voces la propiedad es una función social que implica obligaciones, porque la terminación del contrato de trabajo sin justa causa, no es otra cosa que el uso del poder económico que supone aquella propiedad en un sentido enteramente contrario a su función constitucional; el 32 porque con la facultad otorgada a los patronos, se quiebra uno de los principios básicos del texto constitucional como es el de dar pleno empleo a los recursos humanos, y protección a las clases proletarias en particular; el 164, porque se desconoce la organización y funcionamien-

to de la Jurisdicción Especial del Trabajo, una de cuyas atribuciones es resolver lo concerniente a esta materia, y, finalmente, el artículo 163, que dispone que toda sentencia debe ser motivada, por cuanto las disposiciones objeto de impugnación permiten a particulares intervenir en materias que exigen una decisión judicial (sin fórmula de juicio sin estar investidos de jurisdicción y sin sentencia motivada).

Al descorrer el traslado de rigor, al Procurador General de la Nación manifiesta que la demanda parte de una base errada, como es la de suponer que la disposición demandada autoriza a los patronos para terminar ilegalmente el contrato de trabajo. Y agrega que no siendo ello así no hay infracción de texto constitucional alguno y que, por consiguiente, la demanda no debe prosperar.

Consideraciones:

El contrato individual de trabajo, como lo establece y desarrolla la legislación nacional, es un acto jurídico celebrado entre una persona natural, el trabajador, y una persona natural o jurídica, el patrono, para que el primero preste determinados servicios personales bajo la continuada subordinación del segundo, y reciba de él, a cambio una remuneración que genéricamente se llama salario. La puesta en práctica de este convenio se conoce con el nombre de relación de trabajo. Se trata de una relación sui géneris claramente intervenida por el Estado a través de la legislación, para proteger, tanto en su celebración, como en su ejecución y terminación los intereses del trabajador, como medio de mantener un equilibrio necesario entre las fuerzas del capital y del trabajo e impedir por este medio la explotación del asalariado. Es también, como es obvio, un contrato o relación que supone obligaciones mutuas que se encuentran casi en su totalidad señaladas en la ley, y cuyo cumplimiento recíproco es elemento fundamental para su mantenimiento.

Una de las modalidades que la ley establece para esta clase de contratos, es la de su duración, que bien puede ser a término fijo, por la duración de la obra o labor contratada, o a término indefinido, modalidad que guarda estrecha relación con el fenómeno de la terminación del contrato, pues es obvio que éste, como todos los de su especie, pueden terminar, y por lo mismo, poner fin a las obligaciones de los contratantes. Otra modalidad concordante con la anterior, está constituida por el señalamiento de las causas generales y por los motivos especiales que pueden dar lugar a la terminación de un contrato de trabajo así como de los modos o procedimientos que obligatoriamente deben seguir los contratantes cuando se hallan frente a las citadas causas de terminación. Todo este cuadro jurídico se encuentra presidido por un principio consistente en que las partes, una vez celebrado el contrato de trabajo, deben cumplir rigurosamente aquello a que se han obligado o que resulte de la naturaleza misma de aquél, o que la ley impone, incluyendo, desde luego, la expresión oportuna del motivo de la terminación y la ejecución a los procedimientos para llevarla a cabo. Es la que pudiera denominarse la primera hipótesis de la ejecución del contrato, consistente en que desde su celebración hasta su terminación, las partes se sometan lisa y llanamente a la ley, hipótesis dentro de la cual no hay lugar al concepto de violación de obligaciones, de daños y de reparaciones.

Pero hay otra hipótesis, otro cuadro general, otra posibilidad, consistente en que las partes quebranten la ley, se aparten de su contenido obligacional y ocasionen con su conducta la terminación del contrato antes del tiempo que según la ley, o el convenio, ha debido ocurrir normalmente. Esta hipótesis se encuentra igualmente regulada en los textos y no podía ser de otra manera, pues si el hecho ocurre y está previsto en toda clase de contratos, con mayor razón debe estarlo en el de trabajo donde particularmente es preciso defender los intereses del trabajador dentro del criterio de estabilidad que orienta la ley laboral. Por ello se explica que el primer inciso del artículo 8º demandado establezca que en todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable, o lo que es lo mismo, el establecimiento de una vía orientada a forzar al responsable del incumplimiento a cumplir, a través de indemnizaciones materiales y morales, aquello que no quiso cumplir con el sometimiento a lo convenido o a lo establecido por la ley.

Cuando el numeral 2º del mismo artículo 8º dispone que en caso de terminación unilateral del contrato "sin justa causa comprobada", por parte del patrono, o si éste da lugar a dicha terminación por parte del trabajador por alguna de las justas causas establecidas en la ley, se deberán al trabajador, las indemnizaciones que se establecen en los numerales 3, 4, 5 y 6, no está autorizando al patrono, como erradamente lo afirma la demanda, a violar las leyes y obligaciones reguladoras del contrato, ni erige esta conducta en hecho lícito, sino todo lo contrario; previendo, en primer lu-

gar, que se pueda presentar en los contratantes el error de conducta a que antes se hizo referencia; y determinando a continuación, las consecuencias del mismo. Afirmar, como lo hace la demanda que esta previsión implica una autorización para terminar el contrato contra la ley, es, en primer lugar, manifiestamente contradictorio con un sistema contractual, que, como se ha dicho, implica obligaciones mutuas. Y además, afirmar el error de que, cuando se trata de realizar, dentro del contrato de trabajo, el principio general de derecho conforme al cual quien cause daño a otro debe repararlo, se convierte en conducta social aceptable el incumplimiento de la ley y la violación de los compromisos. Es tan irregular este razonamiento como lo sería el que sostuviera que cuando la ley penal manda aplicar determinadas sanciones por la comisión de un delito, implícitamente está autorizando a las personas para que lo cometan.

Igual razonamiento puede hacerse respecto del numeral 7 del precepto demandado, cuando dispone que si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato sin justa causa comprobada, deberá al patrono una indemnización equivalente a 30 días de salario. El punto no lo trata ciertamente la demanda, pero su razonamiento sería igualmente válido, no solo porque aquella cubre todo el texto, sino porque la situación de hecho y de derecho es idéntica. Ahora bien. Cuando el numeral 8º del mismo artículo establece que no habrá lugar a las indemnizaciones previstas en él, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de la ruptura, no está haciendo cosa distinta de facilitar a los contratantes una vía consensual para que se mantengan dentro de lo convenido, permitiendo que el contrato, violado por una de ellas, regresa a su ejecución en los términos normales, con el reconocimiento de los valores económicos que dejaron de causarse por tal violación, caso en el cual, desaparecido el hecho dañoso y sus consecuencias, no hay lugar como es obvio, a reparaciones de ninguna índole. Esta última previsión, que pudiera calificarse como el remate del sitema, guarda una relación lógica con la vigencia de la relación jurídica.

Las razones que anteceden permiten concluir que el artículo 8º del Decreto que se estudia no viola ninguno de los textos constitucionales que se indican en la demanda. En efecto, al prever que el contrato de trabajo puede ser roto unilateralmente con violación de la ley, para nada toca el artículo 2º de la Constitución en lo que a la Rama Jurisdiccional se refiere, pues no erige a los patronos en jueces de ninguna causa. Por el contrario ésta, si se presenta por la razón mencionada, puede iniciarse ante los jueces competentes y por ellos decidirse. Tampoco viola el artículo 16 porque la previsión mencionada con las consecuencias indemnizatorias que se establecen, lejos de llevar desmedro al cumplimiento de los deberes sociales del Estado, los exterioriza y relieva en este punto, en cuanto manda que el trabajador sea reparado en los daños que se hayan causado a su patrimonio material y moral. Tampoco el artículo 17 porque, por la razón que acaba de anotarse, el espíritu y la finalidad del texto demandado representan en este punto el esfuerzo estatal para dar especial protección al trabajo asalariado. Tampoco hay quebranto del artículo 19, porque el concepto de asistencia pública, como aparece del propio texto constitucional, y como lo ha dicho repetidamente la jurisprudencia, nada tiene que ver con el contrato individual de trabajo, regulación jurídica de contenido económico que parte del supuesto de personas que viven o van a vivir de un salario, es decir que no carecen de medios de subsistencia ni de derecho para exigirla de otras personas. Tampoco la hay del artículo 26, cuya relación con el Decreto demandado en su artículo 8º, no se ve por parte alguna; si el poder de juzgar lo ha entregado la Constitución a los jueces, y solo a ellos, y si los patronos no tienen esta calidad en el caso en que la demanda lo pretende, ni en ninguna otra, es claro que el precepto objeto de la acción no lo quebranta. Tampoco viola el artículo 30 en la parte señalada por la demanda, esto es, en la que afirma el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones; porque si bien es cierto que de un lado se abusa del derecho que ella supone para violar un contrato de trabajo cuando el responsable es el patrono, del otro, ya se vio con claridad y precisión, la ley viene en defensa del principio y de los intereses del trabajador cuando ordena para él reparaciones materiales y morales y las regula. Tampoco el artículo 32, porque aceptando la reglamentación legal del contrato de trabajo como una modalidad especial de la intervención del Estado en la economía nacional para evitar abusos contra los intereses de los trabajadores; nada más acorde con este criterio y con el principio sentado en la parte final del texto constitucional, que un precepto que vela por la integridad del contrato de trabajo y su respeto hasta llevarla al límite de sus consecuencias jurídicas mediante el pago de indemnizaciones. Tampoco el artículo 164 que ninguna relación tiene con la norma acusada, ya que ésta no disminuye, ni parcela, ni en modo alguno afecta la Jurisdicción Especial del Trabajo, organizada

entre otros fines, para resolver las causas o controversias jurídicas que se susciten por la celebración, ejecución y terminación del contrato de trabajo. Y, finalmente, tampoco se viola el artículo 163, porque no teniendo los empresarios poder judicial decisorio de ninguna clase, como equivocadamente lo afirma la demanda, la disposición conforme a la cual toda sentencia deberá ser motivada, nada tiene que ver con su actividad.

No se observa, además, violación de ninguno otro texto de la Carta Política.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación DECLARA EXEQUIBLE el artículo 8º del Decreto 2351 de 1965 y el artículo 3º de la Ley 48 de 1968 en cuanto al dar firmeza legislativa al estatuto citado, la dio también al artículo 8º que en él se contiene.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Guillermo González Charry, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

LIBERTADES HUMANAS

Su ejercicio tiene dos limitaciones naturales: una individual, en cuanto no se puede entorpecer o coartar la libertad de los demás hombres; otra colectiva, que impide socavar las bases de organización de la sociedad a la cual pertenece por simple instinto comunitario el ser humano, ni perturbar el desarrollo de las finalidades sociales, lo cual implica la observancia de las reglas destinadas a mantener el orden y a garantizar la convivencia pacífica de quienes integran el conglomerado de personas. — Poder de Policía: La facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público, es el llamado poder de policía, que en los estados democráticos le corresponde al legislador, para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia. El constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la policía entre el Congreso y las Asambleas Departamentales. — Función policiva: Complemento directo o indispensable del poder de policía es la función policiva, que le está atribuida a la autoridad encargada de hacer obedecer las leyes y de velar por la conservación del orden público en sus facetas de tranquilidad, moralidad y salubridad públicas, y de restablecerlo cuando sea turbado. Esta función es esencialmente preventiva y solo por excepción represiva y su ejercicio tiende a preservar las libertades individuales y a mantener incólume el orden público. En todo tiempo se cumple dentro de los dictados de la ley, es decir, es una función reglada. — Del ejercicio supremo de la facultad de policía como deber presidencial, no surge implícitamente para el Presidente el poder de policía como fuente de normas reglamentarias de la libertad individual, pues el constituyente nunca confiere potestades implícitas a los gobernantes, por ser ello contrario a la esencia misma del Estado de Derecho.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de enero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago).*

Aprobada Acta número 3 de 27 de enero de 1977.

El ciudadano Jorge Humberto Botero pide que se declaren inexequibles varias disposiciones del Decreto 1355 de 1970.

Los textos acusados:

"DECRETO NUMERO 1355 DE 1970
"(agosto 4)

"por el cual se dictan normas sobre policía.

"El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

"Decreta:

"... ... ...

"Libro I.

"Título I.

"De los medios de policía.

"Capítulo I.

"De los reglamentos.

"... ... ...

"Artículo 8º *El Gobierno Nacional podrá reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no* se haya ocupado la ley.

"Las Asambleas Departamentales podrán hacerlo en relación con lo que no haya sido objeto de ley o *reglamento nacional.*

"Los Concejos podrán ocuparse de las materias no reglamentadas por ley, decreto nacional u ordenanza.

"Es entendido que los reglamentos de policía acordados por el Concejo de Bogotá no están subordinados a las ordenanzas.

"Artículo 9º Cuando las disposiciones de las Asambleas Departamentales *y de los Concejos* sobre policía necesiten alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin. 'Por tanto no podrán expedir normas de conducta no contenidas en las ordenanzas o en los acuerdos'.

"Artículo 10. *Los Intendentes y Comisarios Especiales podrán dictar reglamentos de policía pero sus disposiciones no entrarán a regir mientras el Gobierno Nacional no los apruebe.*

"Artículo 108. Dentro de los límites que la ley establece, la policía protegerá la libertad de comercio e industria.

"El Presidente de la República en lo nacional; las Asambleas Departamentales *y los Concejos,* en lo local, en ausencia de ley, señalarán, en reglamentos de carácter general, las prohibiciones tendientes a evitar toda acción ejercida por particulares y que constituya una maniobra contra estas libertades".

(Diario Oficial número 33139, septiembre 4 de 1970).

Se han subrayado los pasajes impugnados.

Violaciones y razones invocadas.

El demandante sostiene que el Presidente de la República, los Concejos en general, el Concejo de Bogotá y los Intendentes y Comisarios carecen constitucionalmente de la competencia requerida para dictar los reglamentos policivos que les permite expedir el Decreto 1355. Entre sus argumentos importa trasladar el siguiente:

"Cuando la Constitución misma ha determinado la parcelación o distribución de un cometido estatal cualquiera entre diversos organismos o corporaciones de rango constitucional es evidente que el Congreso, como legislador ordinario, o el Gobierno, en los casos en que excepcionalmente ostenta poderes legislativos, no pueden ampliar o restringir ese marco de competencias. Si lo hacen causan agravio directo a la Constitución. Y como en diáfanos términos nuestro estatuto máximo ha dispuesto que sean el legislador y las Asambleas Departamentales las autoridades dotadas de aptitud para reglar el ejercicio de las libertades ciudadanas, es evidente que ninguna otra autoridad, por alto que sea su rango o jerarquía, puede ocuparse de proferir reglamentaciones policivas".

Añade:

"No solo de manera general o abstracta la facultad de reglamentación policiva es atribución primigenia del legislador, tal como inequívocamente lo dispone el artículo 187-9 de la Carta. Diseminados en nuestro Cuerpo normativo fundamental hallamos preceptos que reiteran esa teoría".

El demandante complementa esa cita con otras (23, 30, 32, 35, 38, 39, 42, C. N.).

El concepto del Procurador General de la Nación.

Refuta las acusaciones que se formulan en relación con la capacidad del Presidente de la República, las Asambleas, los Intendentes y Comisarios para dictar reglamentos de policía; pero estima inexequible la que el Código Nacional de Policía reconoce a los Concejos.

Escribe:

"En cuanto a la misma atribución referida a los Concejos, la Constitución no consagra expresamente y respecto de esas corporaciones municipales no es posible predicar lo que se expresó del Presidente de la República con fundamento en el artículo 120-7 del estatuto superior.

"De manera que sin esa base constitucional, la ley no puede atribuirles esa competencia".

Consideraciones:

1ª El ejercicio de la libertad humana tiene dos limitaciones naturales: Una individual, en cuanto no se puede entorpecer o coartar la libertad de los demás hombres; otra colectiva, que impide socavar las bases de organización de la sociedad a la cual pertenece por simple instinto comunitario el ser humano, ni perturbar el desarrollo de las finalidades sociales, lo cual implica la observancia de las reglas destinadas a mantener el orden y a garantizar la convivencia pacífica de quienes integran el conglomerado de personas.

2ª La evolución social hace indispensable que exista la autoridad y que haya un orden jurídico, o sea un conjunto de normas que determinen las funciones de aquella, que regulen la libertad individual de los asociados y que reglamenten las relaciones recíprocas entre los gobernantes y los gobernados.

El contenido específico de tales preceptos dependerá del tipo de organización estatal que en concreto haya adoptado la respectiva comunidad humana.

3ª Dentro de la estructura democrática del Estado de Derecho, que es la organización institucional colombiana, le corresponde al cuerpo constituyente elegido por el voto popular, como depositario de la soberanía que reside en el pueblo, dictar las normas fundamentales de la organización estatal, y al cuerpo legislativo, integrado también por el sufragio de los ciudadanos, compete expedir las disposiciones reguladoras de la conducta de las gentes y determinar las sanciones a que dé lugar su incumplimiento.

Al gobernante, en cambio, le incumbe obedecer las leyes y velar por su exacto cumplimiento, prevenir la ocurrencia de desórdenes, conservar el orden público y proveer a su restablecimiento cuando fuere turbado.

Los gobernados, de su parte, deben sujetar sus actividades al cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes y son responsables por su desacato, responsabilidad que ordinariamente se deduce ante los jueces o ante otras autoridades que el legislador determine.

4ª La facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público, es el llamado poder de policía, que en los Estados democráticos le corresponde al legislador, para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia.

Complemento directo e indispensable del poder de policía es la función policiva, que le está atribuída a la autoridad encargada de hacer obedecer las leyes y de velar por la conservación del orden público en sus facetas de tranquilidad, moralidad y salubridad públicas y de restablecerlo cuando sea turbado. Esta función es esencialmente preventiva y sólo por excepción represiva, y su ejercicio tiende siempre a preservar las libertades individuales y a mantener incólume el orden público. En todo tiempo se cumple dentro de los dictados de la ley, es decir, es una función reglada.

5ª Los principios anteriores están plasmados en nuestra Constitución, así: el artículo 16 le atribuye a las autoridades la tarea de proteger la vida, honra y bienes de los habitantes del país, el artículo 20 sólo hace responsables a los gobernados por la infracción de la Constitución y las leyes y las normas que consagran los derechos y las libertades ciudadanas atribuyen al legislador la función de reglamentar su ejercicio.

Así mismo, el artículo 120 en sus ordinales 2º, 3º y 7º, le atribuye al Presidente de la República las tareas de velar por el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentarlas para su cabal ejecución y conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Esto último equivale al ejercicio supremo de la facultad de policía como deber presidencial, sin que de allí surja implícitamente para el Presidente el poder de policía como fuente de normas reglamentarias de la libertad individual, como lo creyera la Corte con oportunidad del fallo del 13 de noviembre de 1928, pues el constituyente nunca confiere potestades implícitas a los gobernantes, por ser ello contrario a la esencia misma del Estado de Derecho. Concede sí poderes extraordinarios como en el caso del artículo 121 de la Carta para la hipótesis en que las atribuciones constitucionales y legales ordinarias del Presidente, no basten para que pueda cumplir con eficacia y prontitud su misión de conservar el orden público y de restablecerlo cuando sea turbado.

6ª El régimen de policía está estatuido en los artículos 167, 187-9 y 76-24 de la Constitución Política; el primero dice que la ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional; nunca ha hecho uso el legislador de la facultad de establecer una milicia nacional; en cambio sí ha organizado reiteradamente la Policía Nacional.

El Constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la policía entre el Congreso y las Asambleas Departamentales; a estas atañe complementar dentro del ámbito de su territorio lo que el legislador no ha dispuesto en lo nacional; las dos disposiciones 167 y 187-9 se complementan para estructurar exclusivamente el régimen policial.

En cuanto a la policía de tránsito, el Constituyente ordena al legislador unificar las normas en todo el territorio nacional; en esta materia las Asambleas carecen en absoluto de competencia.

Distribuidas así las competencias sobre régimen de policía, ni el legislador ordinario, mucho menos el extraordinario pueden autorizar al Gobierno o a los Concejos, así sea al de la capital de la República para "reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley".

La facultad de legislar sobre esta materia no puede trasladarse, sin violar los artículos mencionados de la Constitución.

7ª Al examinar las disposiciones que ahora se tachan por inconstitucionalidad a la luz de los razonamientos anteriores, queda en claro que todos ellos tienden a atribuírle a autoridades y corporaciones distintas del Congreso y de las Asambleas Departamentales la potestad de reglamentar el ejercicio de las libertades indivi-

duales y que, como ello no está permitido por la Carta Fundamental, deben padecer tales preceptos la inexequibilidad.

Por lo expuesto la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es INEXEQUIBLE el inciso primero del artículo 8º del Decreto 1355 de 1970 "por el cual se dictan normas sobre policía" inciso primero que dice:

"El Gobierno Nacional podrá reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley".

Son inexequibles las palabras del inciso segundo del mismo artículo 8º que dicen: "o reglamento nacional".

3º Son inexequibles los incisos tercero y cuarto del artículo 8º que dicen:

"Los Concejos podrán ocuparse de las materias no reglamentadas por ley, decreto nacional u ordenanza.

"Es entendido que los reglamentos de policía acordados por el Concejo de Bogotá no están subordinados a las ordenanzas".

4º Son inexequibles las palabras del artículo 9º del mismo Decreto 1355 que dicen: "y de los Concejos".

5º Es inexequible el artículo 10 del mismo decreto que dice:

"Los Intendentes y Comisarios Especiales podrán dictar reglamentos de policía pero sus disposiciones no entrarán a regir mientras el Gobierno Nacional no los apruebe".

6º Son inexequibles las palabras del inciso segundo del artículo 108 del Decreto 1355 de 1970, que rezan:

"El Presidente de la República, en lo nacional ... ...y los Concejos ...".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alejandro Córdoba Medina, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José María Esguerra S., Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Leal Morales,* Conjuez; *Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

1. En forma abreviada deseo exponer las razones de orden jurídico y social que me han inducido a mantener el criterio de la exequibilidad de los artículos 8º, 9º, 10 y 11 del Código Nacional de Policía, en su integridad. En las discusiones adelantadas en el seno de la Sala Constitucional, defendí y aprobé los conceptos sustantivos y la conclusión de la ponencia elaborada por el honorable Magistrado doctor De La Vega. Infortunadamente, esta ponencia, por contar con el voto adverso del Conjuez, doctor Alvaro Leal Morales, se convirtió en estudio, el cual fue rechazado por la mayoría de la corporación, habiéndose acogido la tesis contraria, o sea la de la inexequibilidad parcial de los citados preceptos, de acuerdo con la cual el honorable Magistrado doctor Sarmiento Buitrago ha presentado una nueva ponencia, cuyos fundamentos y decisión general no comparto, no sólo por carecer del suficiente respaldo jurídico, sino por sus graves consecuencias sociales, que en la época actual, de modalidades específicas, exige una acción más eficaz de las autoridades, con el propósito de que los principios que estructuran el estado democrático subsistan.

2. Como la Corte lo ha afirmado de modo inequívoco, el artículo 16 de la Constitución señala los fines generales del Estado y los deberes indeclinables de los gobernantes: "Las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Art. 9º del A. L. No. 1 de 1936).

En lo esencial, es la misma norma del artículo 1º del Código Nacional de Policía: "La Policía está instituída para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuídos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, *en el reglamento de policía* (subrayo) y en los principios universales del Derecho".

El artículo 8º del Código Nacional de Policía, objeto de impugnación, y que se declara inexequible en su inciso 1º, acuerda para el Gobierno Nacional la facultad de "reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias *de que no se haya ocupado la ley*" (subrayo). Se argumenta en contra de su texto afirmando que tal facultad es privativa del Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del Poder Público. Pero, en mi opinión, se hace caso omiso de la doctrina, la jurisprudencia y otros textos constitucionales que brindan asidero en la tesis opuesta, *con el carácter de supletoria de la oportuna y necesaria reglamentación legislativa* (subrayo).

3. Es claro, y no lo niego o discuto, que el origen del "poder de policía" radica en la decisión legislativa del órgano competente del Estado. Y de modo principal, cuando de la libertad y de los derechos que de ella provienen se trata. Bien se tenga como base de esa libertad la concepción filosófica individualista que resume la declaración francesa de 1789; o bien se apele a los razonamientos no superados de la llamada "teoría duguitiana". En la primera la libertad, en general, no es propiamente un derecho natural, "sino una prerrogativa que tiene el hombre en su calidad de hombre"; en la segunda, no es ni prerrogativa ni derecho natural, sino un deber social: "La libertad es el deber que tienen los miembros de una sociedad de desarrollar sus actividades individuales por constituir ellas un factor importantísimo de la solidaridad o interdependencia social".

Así pues, como lo anota un glosador, las diferencias entre la teoría duguitiana y la teoría individualista, respecto de la naturaleza de la libertad, son manifiestas: en la teoría individualista la libertad es un poder, en la teoría duguitiana es un deber social; en la teoría individualista el individuo puede o no desarrollar sus actividades (v. gr., puede instruirse o no instruirse, trabajar o no trabajar, etc.), en la teoría duguitiana los miembros de una sociedad están obligados a desenvolver sus actividades (verbo y gracia, deben instruirse, deben trabajar, etc.). Mas, ya se profese la una o la otra teoría, lo cierto es que el ejercicio de la libertad (al cual se refiere el artículo 8º del Código Nacional de Policía), demanda reglamentos que deben inspirarse en las circunstancias del momento, circunstancias mutables como los mismos fenómenos sociales que las provocan. Lo cual pone en evidencia la imposibilidad, desde el punto de vista de la eficacia y de la técnica, en que se halla el Congreso para expedirlos con antelación y carácter inmutable. Pero si la praxis enseña que ellos no deben subsistir, o deben armonizar con una orientación distinta u opuesta a la gubernamental, el legislador está en libertad de abrogarlos, sustituirlos o modificarlos.

4. Cabe observar que bajo el régimen de policía, la libertad es restringida por vía preventiva porque, de otro modo, la represión o la reparación serían impotentes para evitar el daño causado. La ley que autoriza a la autoridad pública para intervenir antes de que se cometa algún atentado contra el derecho, es una ley de policía, y los poderes que confiere son los poderes de policía. V. gr. las leyes que reglamentan la higiene, etc.

5. Todos estos principios, que son generalmente aceptados por tratadistas, cortes y tribunales, se reflejan en el texto y el espíritu del Código Nacional de Policía, expedido en el año de 1970 por el Decreto con fuerza de ley número 1355 de 4 de agosto. Dicho Código es un estatuto armónico, claro en sus preceptos y de fácil aplicación. Contempla, como no podía ser menos, la realidad del acontecer social, al cual, necesariamente, deben enfrentarse de modo permanente las autoridades de policía, haciendo uso de "los medios de policía", indicados en el Capítulo I, Título I, Libro I, "De los Reglamentos", y del cual son parte esencial los artículos acusados.

6. Se destaca en este Código, y de modo especial, el artículo 3º, que no es objeto de acusación o impugnación alguna, y que textualmente dice: "Art. 3º La libertad se define y garantiza en la Constitución y en las convenciones y tratados internacionales *y la regulación de su ejercicio corresponde a la ley y a los reglamentos*". (subrayo).

7. No se entiende, en forma completa, cómo las autoridades (genéricamente hablando), puedan dar cabal cumplimiento y desarrollo al deber de *protección* expresado en el artículo 16 de la Constitución, si se mutilan preceptos del Código Nacional de Policía que significan los instrumentos adecuados para esa suprema finalidad; y que de otra parte, provienen racionalmente del ejercicio de la potestad consagrada en el artículo 120, ordinal 7º, de la misma Constitución, que estatuye: "Art. 120. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa... 7º Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Que se sepa, nunca se pretendió lo que ahora se pretende, y la mayoría acepta. Para comprobarlo basta recordar esta autorizada doctrina de la Corte, contenida en sentencia de 13 de noviembre de 1928, que en lo pertinente dice:

"*En defecto de disposiciones legislativas* (subrayo), era deber del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y poder concurrente en la conservación del orden público, *dictar el decreto que había de dar vida y vigor a la atribución 7ª del artículo 120 de la Constitución* (subrayo). No puede concebirse que el guardián supremo de la paz pública hubiera de permanecer impasible y encadenado ante peligros amenazantes, en espera de la reunión del Congreso que expidiese las leyes adecuadas y oportunas, si es que podía expedirlas, mediante debates encendidos o intrincados. Semejante teoría rayaría en absurda y criminal de lesa patria" (G. J., t. 36, págs. 194 a 209).

8. Desde entonces, es decir, desde hace medio siglo, aproximadamente, se tuvo esta creencia, que no era ni es inusitada, y cuyos fundamentos aparecen de las breves pero sólidas observaciones de la honorable Corte Suprema de Justicia. No veo ni hallo razón alguna para sustituirlas, so pretexto de mantener incólumes los fueros del Parlamento, pero dejando al desgaire la defensa apremiante, en casos por venir, de la auténtica libertad y de los derechos que ella engendra.

9. En el presente caso, en mi concepto, la Corte debió declarar la exequibilidad de las normas acusadas, precisando el alcance de la expresión "reglamentar el ejercicio de la libertad", sin perjuicio de las facultades del Congreso para expedir las leyes, pautas generales, del caso. Y no debe olvidarse la calidad jurídica de los reglamentos emanados del ejercicio de la atribución 7ª del artículo 120 de la Constitución, que la misma Corte en anteriores fallos a denominado "reglamentos constitucionales", iguales, en su efecto y valor, a los derivados de los ordinales 12 y 14 del mismo artículo 120. Esos "reglamentos", son los "reglamentos de policía", a los cuales hace relación el conjunto de normas que integran el Código Nacional de Policía.

10. Aún, prescindiendo de las consideraciones anteriores, es evidente que la Corte se halla frente a un caso manifiesto de *demanda inepta,* puesto que disposiciones semejantes en su contenido y trancedencia a las de los artículos 8º, 9º, 10 y 11, se encuentran en los artículos 1º, 3º, 7º, 99, 100, 101, 108, 109, 110, 111, 113 y 116, del citado Código Nacional de Policía, artículos que no están comprendidos en la demanda de inexequibilidad. De lo cual se deduce la existencia de una unidad jurídica, que ahora se quebranta. Declarando inexequible únicamente el inciso primero del artículo 8º, subsistirá, por ejemplo, el artículo 7º, que ordena: "*Podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad* (subrayo) en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado".

Frente a este planteamiento no cabe sino una decisión previa de abstención.

Eustorgio Sarria, Aurelio Camacho Rueda, José María Esguerra Samper.

Bogotá, 27 de enero de 1977.



Estudio realizado por el doctor José Gabriel de la Vega sobre el tema que se refiere la sentencia anterior.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Constitucional. — Bogotá, D. E., 3 de marzo de 1977.

Salvamento de voto del Magistrado, doctor *José Gabriel de la Vega.*

La sentencia de fecha 27 de enero de 1977 disminuye, al parecer, el derecho administrativo en materia policial. Y tanto, que se impone revisar la cuestión desde algunos de sus principios teóricos, que enmarcan el díptico de la libertad y el orden; las soluciones de la Constitución de 1886 y sus complementos establecidos en las Leyes 149 de 1888 (hoy derogada), 4ª de 1913 y ciertas reformas constitucionales y de ley, entre ellas el Acto legislativo 1 de 1968. Será preciso ver las competencias policivas implantadas en nuestro derecho por los ordenamientos referidos; los tropiezos que las enervaron; algunas glosas que han originado y, finalmente, los alcances reales de la sentencia que va a comentarse, considerándola en relación con otros textos constitucionales y legales que no son objeto de decisiones por parte del fallo y siguen en vigor.

Libertad y orden.

La libertad, merced a la cual el hombre toma determinaciones conforme a su voluntad independiente y actúa en sociedad, no representa un concepto único y absoluto.

Esa aptitud natural de que gozan los asociados tiene, en efecto, múltiples apariencias, según los variados actos en que suele traducirse. De ahí que sea más práctico, en derecho político, hablar de libertades en plural que de la libertad concebida como un solo atributo. Ella puede revestir tantas formas como el obrar humano, y cada una, por lo regular, engendra y justifica un derecho individual, que nuestra Constitución llama civil, principalmente en su Título III denominado "De los Derechos Civiles y Garantías Sociales", título que, a veces, consagra determinada libertad, con nombre propio, otorgándole su correlativa firmeza, o defiere a la ley el darle efectividad. Son las libertades llamadas "definidas". Sucede así mismo que algunas libres manifestaciones de la conducta humana no reciben consagración formal, ni definición o mención que las identifique; pero siempre que fuere menester deberán ser reconocidas y reglamentadas por el Estado.

***

De otra parte, las libertades, en el concierto social, han de respetar, para desenvolverse, la misma capacidad de proceder que la naturaleza depara a los demás hombres y el interés general impone a la comunidad en que viven, so pena de responder por sus infracciones cuando desconocen derechos ajenos a los imperativos de la convivencia (Art. 20 C. N.). De ahí que las libertades sean esencialmente relativas y supongan límites encaminados a asegurar un mínimo de condiciones para que la conducta de los asociados se desarrolle armónicamente.

***

Tal mínimo de condiciones indispensables al vivir en común constituye el orden público, cuyas normas tienden a obtener una conducta regular de los miembros de la sociedad, trazándoles derroteros adecuados, fuera de los cuales irrumpe la anarquía. Se requieren, pues, a toda luz, regulaciones que, sin desconocer los derechos del hombre, garanticen la manera de ejercerlos civilizadamente, en ambiente de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad colectivas, que son precisamente, los elementos constitutivos del orden público, meta de los medios de policía, cuando prevén los hechos capaces de violarlos y tratan de ponerles remedio con ayuda de correctivos idóneos, antes de que se conviertan en perturbaciones o delitos. Esta naturaleza preventiva es característica del ramo policiaco, cuya órbita incumbe a las autoridades regidas por el derecho administrativo, al cual pertenece el ordenamiento policial. A estas ideas obedecen los artículos 1 y 2 del Código Nacional de Policía, redactados así:

"Artículo 1º La Policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuídos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el Reglamento de Policía y en los principios universales del derecho.

"Artículo 2º A la Policía compete la conservación del orden público interno.

"El orden público que protege la Policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.

"A la Policía no le corresponde remover la causa de la perturbación".

Las reglas policiales no son restrictivas sin pauta ni medida "de la libertad", en singular, lo que significaría negación de la vida social, sino del ejercicio de las libertades individuales en cuanto manifiesten irregulares comportamientos, por contrarios a la tranquilidad, seguridad, salubridad, normalidad y moralidad generales, supuestos necesarios de una correcta existencia social.

***

La Policía, parte cardinal del derecho administrativo, pues tira al cumplimiento de reglas que imponen conductas a los asociados con el fin de mantener el orden indispensable a la convivencia, consiste a menudo en recortes y defensas de la libertad individual, o sea del desarrollo de las actividades privadas. De ahí que las normas policíacas traduzcan por lo común regulaciones, amparos y límites a los derechos civiles y garantías sociales de que trata el Título III de la Constitución ya citado y disposiciones concordantes.

La Policía administrativa se ejerce por dos clases de medios: reglamentos genéricos y aun medidas aisladas tendientes a preservar, conservar y restablecer el orden público en sus aspectos principales y sanciones (a veces acompañadas de la fuerza y otros recursos coercitivos) enderezadas a imponer el respeto de los mandatos correspondientes. El primero de los medios indicados se realiza al través de prescripciones y órdenes dictadas por los agentes públicos y corporaciones investidos de competencia suficientes; el segundo, por conducto del personal idóneo para llevar a cabo los actos autorizados al efecto. La Policía no puede ser arbitraria sino esencialmente jurídica. Es inherente, como toda la administración, al Estado de Derecho. Implica necesariamente disposiciones y decisiones que precisa expedir, desarrollar y poner en obra, y demás medidas y correctivos concretos referentes a individuos o grupos de asociados. Tiende a contrarrestar desórdenes o molestias, en ocasiones de manera inmediata. La Policía debe ser principalmente rápida, preventiva y eficiente. En varias ocasiones, por fuerza de la necesidad, actúa para corregirlos, frente a hechos imprevistos en los reglamentos.

***

Sobre las nociones elementales que se dejan esbozadas no hallamos discrepancia total con el fallo a que se refiere este escrito. En cambio, no compartimos la interpretación que de las normas acusadas consigna dicha sentencia, interpretación coincidente con alguna errada que de antiguo sufrieron los textos de la Constitución de 1886, pero contraria a dicha Carta, a la legislación y a la jurisprudencia colombianas, cuya evolución, no exenta de vicisitudes, pero de resultados finales muy jurídicos, el pronunciamiento que se glosa desvirtúa con criterio regresivo, como pasa a verse.

Soluciones de la Constitución de 1886.

La Carta de 86, si se leen separadamente sus artículos, no expidió sino dos directa y específicamente relacionados con el poder de policía, o, mejor dicho, sobre fuentes de la preservación del orden con la mira de asegurar el ejercicio de las libertades cívicas, a saber, el 120-8 (correspondiente al 120-7 actual y el 187 (hoy dividido en varios numerales).

El primero de los textos mencionados rezaba:

"Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa:

"... ... ...

"8º Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado".

Y el segundo decía:

"Artículo 185. Corresponde a las Asambleas dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas, y con los recursos propios del Departamento ... lo relativo a la policía local...".

La reglamentación del orden público, materia policiva por definición, se confió, como deber primordial, al Presidente de la República, y en segundo lugar a las Asambleas Departamentales.

***

La atribución del Presidente se refiere a conservar el orden público *"en todo el territorio"*, al paso que la función dada a las Asambleas

concierne solamente *"a la policía local"*, en la demarcación del respectivo departamento, que abarcaba, como en los días que corren, "los distritos municipales" (Art. 182, C. 1886). La misión de reglar el orden, así repartida: una general concerniente a todo el territorio, inclusive los departamentos, y otra circunscrita a estas últimas entidades, se debió indudablemente a una combinación de las orientaciones ideológicas que inspiran la Ley Fundamental de 86, centralista, de un lado, y con cierta descentralización administrativa, al mismo tiempo. Conforme a la principal directriz, se dieron al Presidente de la República amplias facultades para mantener el orden en todo el país; pero esto debía lograrse, "sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las secciones", o sea a los departamentos y municipios, para efectos relativos a tales comarcas, que son susceptibles de ostentar características peculiares. Así lo previeron las bases segunda y tercera del acuerdo sobre reforma constitucional; antecedente que ilustra los artículos constitucionales que se comentan. Las bases segunda y tercera que invocamos expresan, en efecto:

"2ª Los estados o secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.

"3ª La conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación. Solo ella puede tener ejército y elementos de guerra, sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las secciones".

***

Por lo demás, el Código Institucional de 1886 si bien proveyó específicamente sobre aptitudes del Presidente y de las Asambleas para reglamentar la materia policiva, no por ello privó de operancia en el mismo sentido a la ley o a los Concejos Municipales.

El artículo 76 de dicho cuerpo jurídico no incluye entre los asuntos que defiere al Congreso el especial de la Policía, consistente en dictar normas sobre conservación del orden. Pero es conocido de sobra que la enumeración citada no es taxativa, y que el legislador, como vocero de la voluntad general, bien puede decidir sobre cuanto juzgue propicio a la conveniencia pública, sin más cortapisas que las señaladas en la Constitución, al atribuir cometidos a otros órganos del Estado o dictar prohibiciones.

Y en esta materia el mantenimiento del orden por medio de prescripciones eficaces, el Constituyente, fuera de conferir ciertas competencias al Presidente y a las Asambleas, sin exclusivismo alguno, sí permitió, en ciertos casos, que el régimen de las libertades fuese legal (por ejemplo, artículos 20, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 40, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 51), o que el Congreso pudiese estatuirlo en virtud de su potestad de "hacer las leyes", investido de la suprema facultad de disponer, permitir o prohibir.

Y en lo que toca a los Concejos Municipales, el artículo 199 de la Carta de 86 los habilitó para "ordenar lo conveniente por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito", administración que cobija sin disputa lo relativo al orden policivo, sin el cual la marcha del municipio, dentro de sus límites y a falta de ley, decreto presidencial u ordenanza, sería imposible. Todo sin olvidar que los Concejos bien pueden ejercer otras funciones, "que les sean señaladas", como lo manda el mismo artículo 199.

***

En resumen, el Constituyente de 1886 capacitó tanto al Presidente (texto especial), como a la ley (atribución genérica), a las Asambleas (texto particular) y a los Concejos (disposición general) para dictar reglamentaciones de policía dirigidas, como todas las de su clase, a mantener el sosiego público.

***

Sin embargo, el ordenamiento reseñado careció de eficacia inmediata, acaso por significar un vuelco radical de las normas y costumbres que venían rigiendo, tal vez para preparar su vigencia mediante un período de transición, durante el cual se tomaran medidas y se adaptasen los espíritus a los cambios que entrañaban los nuevos rumbos. Por ello, quizá, entre los artículos transitorios de la Constitución de 1886, figura el siguiente:

"Artículo H. Mientras el Poder Legislativo no disponga otra cosa, continuará rigiendo en cada departamento la legislación del respectivo Estado.

"El Consejo Nacional Constituyente, una vez que asuma el carácter de cuerpo legislativo, se ocupará preferentemente en expedir una ley sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional".

La Ley 57 de 1887 procedió a dar vigencia a códigos en lo civil, de comercio, penal, judicial, fiscal y militar para regir "en la República" sin tratar de Código Nacional de Policía.

Y la Ley 153 de 1887, a pesar de que la Constitución, en tareas de policía, había articulado lo referente a todo el país con los intereses locales, puso nueva traba a la observancia de las pautas policivas que el artículo H había dejado en suspenso, y dijo en su artículo 321:

"321. Por virtud de la Ley 57 y de la presente, el artículo transitorio H de la Constitución ha surtido sus efectos íntegros.

"Queda, en consecuencia, abolida la legislación de los extinguidos Estados, excepto las disposiciones de carácter administrativo seccional, y las de policía, o sea aquellas que versen sobre materias cuya regulación compete a las Asambleas Departamentales con arreglo a los artículos 185 y 186 de la Constitución. Las disposiciones de esta naturaleza continuarán en vigor como ordenanzas departamentales, en cuanto no sean contrarias a la Constitución y leyes de la República".

***

Estas oscilaciones entre lo nacional y lo regional, tan reñidas con el espíritu armonizador de la Carta de 1886; semejante falta de coordinación entre preceptos hechos para acoplar, los describe la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 7 de octubre de 1936, en las siguientes palabras:

"Los antiguos Estados Soberanos, al mismo tiempo y con el mismo derecho con que dictaron sus respectivos códigos penales, expidieron códigos o leyes de policía en los cuales reservaron uno o varios capítulos o títulos a los delitos y contravenciones de la competencia de la policía y a los procedimientos para el juzgamiento y castigo de esos delitos y contravenciones.

"En otros términos: lo que debía ser materia exclusiva del Código Penal quedó en cierto modo repartida entre éste y el respectivo Código de Policía que vino así a contener una especie de dependencia o sucursal del Código Penal, constituída por el conjunto de disposiciones que definen y castigan delitos o contravenciones.

"Así mismo lo que debía ser materia exclusiva del respectivo Código Judicial quedó también repartida entre éste y el respectivo Código de Policía, en cuanto éste le atribuyó el conocimiento y fallo de determinados asuntos a los jueces de policía y señaló los procedimientos pertinentes.

"Al reconstituirse la Nación colombiana en forma de república unitaria, el legislador de 1887, por medio del artículo 321 de la Ley 153, dispuso que los Códigos de Policía de los Estados continuarían en vigor como ordenanzas departamentales en cuanto no fueran contrarias a la Constitución y leyes de la República.

"No se hicieron en los códigos departamentales de policía las adoptaciones requeridas por el nuevo orden constitucional, y de ahí el que una reforma anómala hubieran seguido teniendo los departamentos algo así como pequeños códigos penales incrustados dentro de sus ordenanzas de policía". (G. J., XLIV, págs. 14 y 15).

***

Se llegó a una perjudicial confusión del orden público, recién alterado por la revuelta de 1885 y todavía expuesto a conmociones. El legislador, consciente de los peligros que se afrontaban, procedió entonces a adoptar soluciones por medio de la Ley 149 de 1888, cuerpo jurídico de eminente categoría, algunos de cuyos trazos perviven al través de la organización política en vigor.

La Ley 149 de 1888 (Código de Régimen Político y Municipal).

Acorde con lo previsto en el literal H de la Carta, con notorio propósito de unificar disposiciones fundamentales y poderes de policía sobre asuntos que aún no alcanzaban la coherencia necesaria a un gobierno unitario, entre ellas, señaladamente las de orden público, el Congreso dictó la Ley 149 sobre Código de Régimen Político y Municipal, cuyo artículo primero denota a las claras sus objetivos:

"Artículo 1º La legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Distritos, a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades, a las atribuciones administrativas del Ministerio Público y a las reglas generales de administración, constituye el régimen político y municipal".

Al clasificar las leyes y así mismo las demás reglas relativas a ellas, el artículo 39 comprende expresamente, entre los principales que deben ser objeto de regulación, a título de asuntos administrativos, el de la Policía.

Partiendo de la base constitucional de que la misión de conservar el orden en todo el territorio pertenece al Presidente, y para disipar los efectos que originaron el artículo H y la Ley 153, la 149 de 88 puntualizó los quehaceres de asambleas y municipios, y precisó algunos puntos así:

"Artículo 129. Son funciones de la Asamblea de cada Departamento:

"..... .....

"6ª El arreglo de la policía local, en todos sus ramos, respetando las disposiciones generales que expida el Congreso".

Y no sobra transcribir el numeral 21 del mismo artículo 129:

"21. Establecer penas a los que quebranten sus ordenanzas, las cuales podrán ser de multas que no excedan de quinientos pesos y trabajo en obras públicas hasta por seis meses. En las graves violaciones de las ordenanzas de policía la pena puede elevarse hasta un año de reclusión y confinamiento en determinados territorios, por igual tiempo".

Respecto de los gobernadores, la Ley 149 trae el artículo 158, del cual conviene trasladar algunos numerales.

"Artículo 158. Son atribuciones de los Gobernadores:

"1ª Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento, la Constitución y las leyes y las órdenes del Gobierno;

"... ... ...

"9ª Mantener el orden público en el Departamento;

"10. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas de las Asambleas Departamentales, mientras no sean suspendidas o anuladas.

"11. Estatuir lo que pertenezca a la policía local, sin contravenir a las leyes y ordenanzas sobre la materia.

"19. Expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las ordenanzas, cuando eso sea necesario".

Sobre los distritos vale recordar algunos textos:

"Artículo 185. Cada Concejo Municipal puede arreglar los detalles de la administración sin contravenir a las disposiciones de las leyes y ordenanzas".

"Artículo 188. La sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos del Concejo Municipal corresponde al Alcalde del Distrito".

"Artículo 208. Son atribuciones de los Concejos Municipales:

"... ... ...

"5º Arreglar la Policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, ni a los decretos del Gobierno, del gobernador o del Prefecto respectivo.

"6º Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus acuerdos".

"Artículo 225. El Alcalde es Jefe de la Administración Pública en el Distrito, ejecutor de los Acuerdos del Concejo Municipal y Agente inmediato del Prefecto. El Alcalde es, además, Jefe Superior de Policía en el territorio de su jurisdicción".

***

Importa relevar que la reglamentación transcrita reafirma que a la ley es dable expedir regulaciones policivas hasta el punto de que las ordenanzas al respecto, aunque de fuente constitucional directa, deben sujetarse a las disposiciones legales; y que los acuerdos municipales han de someterse a la ley, a los decretos del Gobierno y a las ordenanzas.

A efecto de disipar cualquier duda sobre este orden jerárquico en la aplicación de reglas emanadas del Ejecutivo, de la ley, de las Asambleas, de los Concejos, de gobernadores y alcaldes, preceptúa en su artículo 277:

"Artículo 277. El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales, será el siguiente: la ley, el reglamento del Poder Ejecutivo y la orden superior.

"El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales será el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las órdenes de los superiores.

"En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las órdenes de los superiores.

"Cuando la ley autorice al Poder Ejecutivo o a algún otro empleado del orden político, para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice al gobernador o algún otro empleado político para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelación de los respectivos reglamentos será a continuación de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron.

"Si el conflicto es entre leyes u ordenanzas, se observarán las disposiciones de las primeras; y si es entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría".

Ante un conjunto tan coordinado de preceptos atributivos de competencias policiales, entre ellas "el reglamento del Poder Ejecutivo", pudo pensarse que el Código de Régimen Político y Municipal de 88 había logrado, en fin, concertar preceptos separados.

Y salió a la luz o renació entonces una interpretación que conviene recordar.

Interpretación estrecha.

Exégesis enjuta de los mandatos constitucionales y legales citados, incluida por los antecedentes históricos de índole federal que precedieron a las instituciones del 86, reconocía preferencia a las reglamentaciones emanadas de las Asambleas, reduciendo las atribuciones presidenciales sobre el particular a, poco más o menos aplicar dichas normas seccionales. Dicho entendimiento echaba por la borda las funciones de presidente, gobernadores, concejos y alcaldes; todo muy contrario al cuadro de potestades que se deja esbozado, el cual encierra tanto las relativas al Presidente de la República, como a la ley, a las Asambleas y a los acuerdos municipales, gobernadores y alcaldes. La referida interpretación, que ha tenido eco en tiempos subsiguientes, prescinde, se repite, de las atribuciones constitucionales del Presidente de la República (Art. 120-8), de la Ley (Art. 76) y de los Concejos (Art. 199), fuentes todas del derecho de policía, en lo nacional y en lo atañente a las regiones, y da por tierra con la Ley 149 de 88 que desarrolla el estatuto superior del 86.

Circunstancias de hecho.

La Ley 149 no pudo, debidamente conciliada con la Constitución de 86, dar sus frutos por circunstancias de hecho que abrazaron varios años.

En los departamentos seguían rigiendo los códigos de policía de los Estados Soberanos u ordenanzas similares y poco o nada influían ni la ley ni los reglamentos ejecutivos, ya que a la atención del Congreso, cuando se reunía, y sobre todo a la del Presidente de la República las embargaba de continuo la preocupación de mantener el orden por la fuerza, en aquellas épocas siempre amenazada o en estado de alteración, como lo atestiguan la rebelión de 1892 a 1895, durante la cual, desde luego, imperó la ley marcial; y en seguida la sangrienta guerra civil de los mil días, y que comenzó en 1899, encaminada, según se apuntó, a derrocar las instituciones para sustituirlas por otras análogas a las establecidas bajo el imperio de la federación.

La dictadura del General Rafael Reyes (1904 a 1909), de legislación caótica en cuanto cupo, no creó ambiente favorable a hermenéuticas jurídicas ni a reajustes institucionales propicios a mayores intervenciones del legislador, concejos y otras autoridades.

Al cabo de este lapso dictatorial, una reacción democrática se tradujo, con actos previamente cumplidos durante el breve gobierno del General Ramón González Valencia, en el Acto legislativo 3 de 1910, instrumento que, en las materias que se analizan, es trasunto a plana y renglón, salvas modificaciones sin mucha monta, de la Carta de 1886, así apuntalada para denotar renacimiento de la regularidad republicana y formalizar la derogación de actos legislativos expedidos a trochemoche durante un quinquenio.

En este género de ideas el artículo E de las disposiciones transitorias del Acto legislativo 3 de 1910 dispuso:

"Artículo E. Quedan derogadas las disposiciones de la Constitución Nacional de 5 de agosto de 1886 que sean contrarias al presente Acto legislativo, y todos los actos legislativos expedidos por la Asamblea Nacional anteriores al presente".

***

Se robustecieron, pues, por no chocar con texto contrario del 86 (V. Art. E), las potestades arriba explicadas del Presidente de la República con el fin de mantener el orden, de capacidad genérica del Congreso, dirigida al mismo blanco, como legislador (no como cuerpo dotado de poderes policivos especiales), de asambleas y concejos sobre policía local, y de gobernadores y alcaldes, encargados de poner en obra Constitución, ley, ordenanzas y acuerdos, cada uno en su órbita de acción, relativamente al sosiego público.

***

Pero ese conjunto de mandatos, como ya había sucedido en el 88 con la Ley 149, rebatida en su alcance pero no derogada, aconsejaba que se los desarrollase por nueva ley que pusiera las cosas en su punto y las actualizara al compás de la nueva situación del país. A eso procedió, en plena época de restauración civil, el legislador de 1913.

Ley 4ª de 1913.

Como se ha notado, esta ley respondía a un conato de actualización, de acompasar las instituciones fundamentales con disposiciones legislativas caídas en desuso, más que a introducir cambios sustanciales. Por esta razón entre las Leyes 149 de 88 y la 4ª de 1913 no se dan mayores disparidades, según es de ver:

"Artículo 1º La legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Municipios, a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades,

a las atribuciones administrativas del Ministerio Público y a las reglas generales de administración, constituye el *régimen político y municipal*''.

''Artículo 4º En la presente ley se organiza solo la parte de la administración pública relativa a los ramos político y municipal. Los demás ramos administrativos se rigen por sus leyes respectivas''.

''Artículo 97. Son funciones de las Asambleas:

''. . . . . .

''8ª Reglamentar la policía local, en todos sus ramos, respetando las disposiciones legales''.

''Artículo 127. Son atribuciones de los gobernadores las siguientes:

''1ª Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales y las órdenes del Gobierno''.

''. . . . . .

''3ª Mantener el orden en el Departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República''.

''. . . . . .

''15. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanzas o acuerdos departamentales vigentes''.

''Artículo 169. Son atribuciones de los Concejos:

''. . . . . .

''5ª Arreglar la Policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del gobernador y del Prefecto respectivo''.

''Artículo 184. Las atribuciones de los alcaldes son las siguientes:

''. . . . . .

''8ª Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor''.

***

Con las trascripciones precedentes se ha querido diseñar a grandes trazos la estructura general de ciertas competencias de Presidente, asambleas, gobernadores, concejos y alcaldes, que arrancan de la Constitución, y que la Ley 4ª, después de la 149, apenas indica. No se hace hincapié en particulares atribuciones de índole policial (nacionalización del servicio, sanciones, juegos permitidos, cine, etc.), que tratan la Ley 4ª y otras disposiciones, sin alterar los cuadros funcionales descritos.

Capacidad legislativa.

Pero sí vale llamar la atención sobre un desarrollo indirecto que trae la Ley 4ª (antes lo había hecho la 149) sobre capacidad del legislador para regular los asuntos de policía enderezados a conservar el orden. Nos referimos a los artículos 66 y 70 sobre funciones del Presidente de la República en determinados ramos de administración (entre ellas las policivas); al artículo 97-8 que da funciones a las asambleas y les exige respeto a ''las disposiciones legales''; al artículo 169-5 que autoriza a los concejos para reglamentar la policía municipal en sus diferentes ramos, sin desatender las leyes; al 184-8ª que adscribe a los alcaldes el cometido de hacer cumplir Constitución, leyes, ordenanzas y decretos, etc., etc. Todas estas disposiciones parten del supuesto indudable de que a la ley corresponde regular las cuestiones policivas, y tanto, que imponen obediencia a otras autoridades también aptas para esos menesteres, pero en forma subordinada. Por donde se ve que desde 1886 (recuérdense los artículos 20, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 40, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 51 de la Constitución de dicho año y los pertinentes de la Ley 149 de 88) el derecho colombiano admite la potestad del Congreso para regular los diferentes medios de policía, sin que fuese menester que en la enumeración del artículo 76 de dicho cuerpo institucional figurara, con pelos y señales, una misión específica al respecto.

No fue un acto legislativo posterior al 86 el que otorgara esa atribución al Congreso, que la tenía por sí, aunque es cierto que el artículo 187, como hoy aparece en la Codificación de los cánones constitucionales, formula ese reconocimiento de soslayo, cuando prescribe, refiriéndose a las asambleas, en el ordinal 9º del artículo 187: ''Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal''. (V. Art. 187-2, Codificación de 1945 y 187-9, Codificación de 1968).

Esta consagración desbarata la exégesis hoy superada, según la cual solo las asambleas y no la ley podían ordenar lo relativo a la Policía.

***

Una competencia del Presidente.

Tampoco es superfluo recalcar que los textos legales referidos, algunos contemporáneos de la reforma del 86, aceptan la potestad del Presidente de la República para dictar reglamentos policiales. Tal reconocimiento tiene base constitucional inconmovible en el varias veces citado ordinal 7º del artículo 120 de la Carta, a cuyas

voces el Presidente ha de conservar "en todo el territorio el orden público"; obligación que al Jefe del Estado jamás sería dable cumplir si no pudiese en virtud de mandato superior, usar de vías y canales jurídicos para darles vida práctica, a falta de leyes que le indiquen la manera de proceder. Esas vías cuando son generales, reciben el nombre de *decretos,* a tenor del inciso 2º del artículo 3º de la Ley 4ª de 1913, y no siempre requieren, como sostén disposición legislativa anterior. Resultaría inane que el Constituyente impusiera una necesidad de obrar sin manera de hacerlo. Absurdo que precisa rechazar. La ley, con ese fin, ha previsto y clasificado una clase de actos jurídicos: los decretos presidenciales. Claro es que en el evento de dar satisfacción a la exigencia del artículo 120-7 el Presidente solamente puede lograrlo por propia iniciativa cuando la ley no haya previsto un camino adecuado al fin propuesto por el Constituyente. La aptitud del Jefe del Estado en este punto tiene como límite el de la ley. Cuando ésta resuelve cómo ha de obrar el Primer Magistrado para preservar y mantener el orden, él no está en condiciones de escoger un sendero distinto del legal, al que tiene que plegarse. El Presidente disfruta de idoneidad para dictar reglamentos de policía aplicables en todo el territorio, a falta, en silencio de la ley. Consecuencias todas de sentido común, sin que sea tal vez del caso acudir a ninguna construcción jurídica especial distinta del propio contenido del artículo 120-7 de la Carta, tan elemental, y, como si esto fuese poco, completado por el artículo 66 de la Ley 4ª, que martilla el tema de esta suerte:

"Artículo 66. Todo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente".

Sin embargo, se han propuesto dos procedimientos técnicos para alcanzar el mismo resultado. Nos referimos al explicado por el señor Caro sobre potestad reglamentaria del Presidente sobre ejecución de la ley, extensible a los textos de la Carta desprovistos de reglamentación constitucional directa o de texto legislativo que los desarrolle; y al de las facultades implícitas expuesto por la Corte Suprema de Justicia.

Potestad reglamentaria sobre disposiciones de la Constitución.

Don Miguel Antonio Caro, autor en gran parte de la Constitución del 86, cuyo dominio en muchas esferas del saber alcanzaba con maestría las del derecho, sostuvo, en mensaje dirigido al Congreso de 1894 en su calidad de Presidente de la República que "como toda disposición constitucional es ley, y ley principal y como no se ha votado ninguna reforma de la Constitución que arrebate al Gobierno la facultad de reglamentar las leyes, se sigue que el Gobierno tiene la facultad, el deber, de reglamentar las disposiciones constitucionales no desarrolladas por ley, porque la reglamentación no reconoce otro fin que el de dar cumplimiento a la ley formulada en términos ineficaces por su generalidad, y sería bien extraño que las leyes comunes hubiesen de ser reglamentadas, y las leyes fundamentales hubiesen de quedar sin cumplimiento por no estar sujetas a reglamentación ejecutiva". (Mensaje presidencial al Congreso de 1894, pág. 13).

Sentencia del 13 de noviembre de 1928.

Esta sentencia, invocando la teoría universal, al parecer de origen angloamericano, sobre facultades implícitas, sienta la doctrina de que éstas refuerzan el artículo 120-7 de la Constitución, en el sentido de habilitar al Presidente para dictar reglamentos nacionales de policía, a falta de ley que enfoque la materia. Se trascriben algunos fragmentos de la decisión:

"1. Todos los poderes del Estado que tienen atribuciones constitucionales para ejercer una función, a la obligación de ponerla en obra, tienen también, de acuerdo con los dictados de la razón, la facultad de escoger los medios necesarios y adecuados a esos fines, siempre que no estén prohibidos y sean coherentes con la letra y el espíritu de la disposición constitucional a que acceden.

"2. En consecuencia, una facultad se considera implícita en la Constitución siempre que sea necesaria para dar efecto a una atribución conferida expresamente por ella misma.

"3. Todo aquello que se halla implícito en la Constitución forma parte de ésta, de la misma manera que sus disposiciones expresas.

"4. Puede afirmarse, por tanto, que no existe en la Constitución atribución alguna de facultades que no entrañe y lleve consigo en su aplicación otras que, si bien tácitas, son vitales para las primeras y necesarias a su ejercicio".

(S. P., 13 noviembre 1928, G. J. XXXVI, págs. 194 a 209).

Nada de lo apuntado reza con la potestad reglamentaria del Presidente que concierne a leyes de contenido insuficiente (Art. 120-3 C. N.) sino a su poder regulador en casos de falta de norma

legal, en situación en que tiene que intervenir, porque la Constitución así lo quiere.

Atribuciones policivas de Asambleas y gobernadores.

Se ha dicho sobradamente que las Asambleas tienen a su cargo, por previsión directa de la Carta, lo relativo a la policía local en el respectivo departamento, sin contravenir a la Constitución o a la ley.

Conviene apuntar que el gobernador no es mero funcionario encargado de hacer cumplir las ordenanzas policivas sino que tiene poderes especiales que le da la Ley 4ª en su artículo 127 (atribuciones 3ª y 15), a cuyo tenor a él incumbe "mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República", y "estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanzas o acuerdos departamentales vigentes". El papel del gobernador se asemeja en el ámbito seccional al del Presidente en todo el territorio: él puede "estatuir", o sea ordenar por medio de decretos en cuestiones policíacas, sin contravenir a la ley o las ordenanzas. Y en cuanto a ordenanzas en particular, como al gobernador pertenece cumplirlas y hacerlas cumplir, es evidente que con tal finalidad tiene aptitud para dictar reglamentos por decreto (V. Art. 194 C. N., 127-1 y 240 Ley 4ª de 1913). Se trata de una capacidad legal, derivada de mandato consagrado en la Constitución.

Facultades policivas de Concejos y alcaldes.

La Constitución atribuye a Concejos y alcaldes determinadas funciones, y de modo terminante permite a la ley asignarles otras misiones (Arts. 187-11, 197-8 C. N.), de modo que los cometidos que el legislador confiere a tales corporaciones y funcionarios descansan en la Carta (Art. 2) y tienen plena validez, como sucede en los siguientes casos, ya señalados anteriormente, que consigna el Código de Régimen Político y Municipal de 1913:

"Artículo 169. Son atribuciones de los Concejos:

"5ª Arreglar la Policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del gobernador o del Prefecto respectivo.

"Artículo 184. Las atribuciones de los alcaldes son las siguientes:

"8ª Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas y decretos que estén en vigor".

***

Observaciones análogas a las esbozadas con motivo de las atribuciones de asambleas y gobernadores cabe indicar en lo tocante a Concejos y alcaldes. Aquellos disfrutan de poderes de policía en cuanto no hayan sido regulados por norma superior y conciernan a asuntos locales, que ocurran en los precisos términos municipales y no pueden hacerse extensivos a lugares comprendidos fuera del correspondiente círculo territorial. Es la peculiaridad de esos hechos relativos a un lugar determinado y al ambiente que les rodea, lo que caracteriza el poder de policía de índole local, en cuanto las circunstancias lugareñas influyan en la necesidad de mantener el orden. Para estos efectos, cuando los hechos lo reclamen, los Concejos dictan reglas, por medio de acuerdos. Los cuales si requieren para su cumplimiento medidas dirigidas a conservar, preservar o mantener la seguridad, la tranquilidad, la salubridad o la moralidad distritales, justifican que el alcalde dicte decretos en esas materias para hacerlas cumplir.

Por todo ello, por su clase puramente local, es concebible además, en determinadas circunstancias, que acuerdos municipales rijan con independencia de leyes, reglamentos del Gobierno y ordenanzas, pero sin contravenirlos.

El Distrito Especial de Bogotá.

La capital de la República, dice el artículo 199 de la Constitución actual, "será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley".

Esta separación del régimen municipal ordinario es importante en cuestiones policiales, sometidas a mandatos de la ley. En la práctica, la ciudad de Bogotá y sus municipios anexos, en virtud de la ley, se gobiernan hoy, por muchos conceptos, como un departamento. Tiene un código distrital de policía muy completo, con disposiciones especiales, cuyo alcance depende en mucho de circunstancias de lugar, y cuya validez está sometida, desde luego, a la Constitución y a las leyes. Sistema exclusivo de las ordenanzas que expida la Asamblea para el Departamento de Cundinamarca, no para Bogotá, su capital. (V. D. L. 3133 de 1968, Art. 2).

Intendencias y Comisarías.

El artículo 6º de la Carta dice:

"Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, con-

tencioso-administrativa y al régimen de los Municipios que las integran".

La administración, inclusive reglas de la Policía con miras a conservar el orden, incumbe al Gobierno, conforme a lo que haya dispuesto el legislador.

Los decretos y órdenes del Ejecutivo rigen en Intendencias y Comisarías mientras no sean anulados. Si la ley o un decreto-ley otorga a intendentes y comisarios facultades que no pugnaron con la Carta, ellos deben ejercerlas a plena competencia.

***

Lo propio es de aseverar respecto del Archipiélago de San Andrés y Providencia. Sobre esa porción insular de Colombia el legislador expide estatutos particulares, más locales, en cuanto fuere menester, que los concernientes a la generalidad de las Intendencias (V. Art. 6º, inciso 2, C. N.).

Controles jurisdiccionales.

Los actos enunciados, cuyo conjunto es sistemático, se hallarían escritos en el agua si pudieran salirse de sus moldes jurídicos, con abandono de las seguridades que representan para el ejercicio recto de la autoridad y de los derechos del hombre y del ciudadano. Para prevenir descarríos autoritarios o anárquicos el Estado organiza respecto de leyes, decretos legislativos y actuaciones de la administración, controles adscritos a la Corte Suprema de Justicia y a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Cuando una ley policial adolece de inconstitucionalidad la Corte goza de competencia para declararla inexequible, cortando sus efectos nocivos.

Si un precepto de policía administrativa de la escala que fuere (nacional, departamental, municipal, de intendencias o comisarías), desatienda la Constitución o viola la ley, los diferentes órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo anulan y hasta corrigen sus consecuencias perjudiciales. (V. principalmente Arts. 214 a 216, C. N., Ley 167 de 1941, Tít. II, Cap. VII y concordantes). Todo sin hablar de responsabilidad del Poder Público y sus agentes.

En materia de libertades públicas y desempeño de sus funciones por las autoridades en relación con los derechos individuales, nada tan eficaz y correctivo de burlas y desafueros como estos controles jurisdiccionales. Sin su justo desempeño al Título III de la Constitución y los corolarios que se siguen de los artículos 2º, 20, 63, 65 y otros perderían contacto con las realidades. La garantía práctica de los derechos civiles reside en los Magistrados a que aludimos. Así como ellos miran, consideran y resuelven sobre la corrección de un acto importante del Poder Público, también examinan, pesan y enmiendan la conducta de los ciudadanos más humildes si se apartan de medidas policiales de apariencia poco significativa, si, por caso, establecen una porqueriza al lado de una escuela, lanzan piedras, entorpecen las ventas o el aseo de un mercado público, mercan víveres en mal estado, hacen ruido que molesta al vecindario, fuman, regalan o venden marihuana, se traban en riñas, vagan sin oficio ni beneficio, se apoderen en plena vía de relojes u otros objetos ajenos de uso personal, atracan, se desnudan en público, tiran basuras a la calle y de mil modos hacen insoportable o ingrata la convivencia. Escogemos adrede estos ejemplos que tocan a extremos opuestos, para recordar cuan necesario es sobre toda ponderación el control jurisdiccional de las leyes o de las providencias administrativas, en particular las de menos envergadura.

Y a estos últimos aspectos de la existencia de la sociedad atribuimos la mayor importancia, en cuanto a libertades y orden se refiere. Confrontar una ley con textos de la Carta Política es labor por lo común abstracta, como abstracta, genérica e impersonal es la ley misma. Pero decidir si el reglamento policivo de un funcionario es regular o no frente al comportamiento concreto del habitante de un país, individualmente considerado y por razón de los hechos u omisiones que tejen su vivir de todos los días, cobra mayor relieve en el conglomerado social.

No sobra encarecer los méritos del control jurisdiccional de los actos administrativos cuando atañen a las actividades u omisiones más modestas de los asociados, en las grandes ciudades o en villorrios a donde poco llegan las precauciones reguladoras de carácter general.

Tropiezos.

Hemos probado a describir la evolución del derecho policivo colombiano, desde 1886 acá, y son manifiestos los titubeos y vacilaciones que ofrece.

Cabe indicar dos fenómenos como causas del desajuste que se palpa.

Primera: *El estado de sitio.*

Un derecho cuya aplicación se somete a continuas suspensiones no logra desarrollarse ni corregir sus defectos ni menos arraigar en el consenso de los ciudadanos, indispensable a toda

legitimidad. Y esos interregnos ha padecido la ley policial, por las declaraciones de estado de sitio, con bases reales o no, que el país registra a lo largo de años durante los cuales el Gobierno ha ejercido poderes legislativos a diestro y siniestro. La turbación del orden público no casa con el derecho de policía normal, o sea con reglas que garanticen la normal seguridad de los asociados y de la comunidad en que actúan. Durante el estado de sitio el Gobierno, mediante facultades extraordinarias, dicta y pone en ejecución medidas sustitutivas de las previsiones, competencias y trámites que en la vida corriente forman el ordenamiento policivo. Cuando —es el caso de Colombia— esas sustituciones de la normalidad son frecuentes, la imagen del derecho de policía se esfuma y desvanece y su aplicación no funciona a derechas. Tal aconteció, para no mencionar rebeliones armadas anteriores, a raíz del 86, pese a la Ley 149 de 1888; lo mismo sucedió después de la guerra de los mil días, a despecho de la Ley 4ª de 1913 y así ha venido pasando, sin verdaderos alzamientos pero con estado de sitio, parcial o total, desde finales de los años 20 hasta nuestros días. El espíritu del derecho de policía se muestra ajeno de nuestras costumbres. Pero los gremios jurídicos claman por subsanar tamaña deficiencia, mediante la expedición de cuerpos de leyes policivas, aptos para regir de veras. Esta clase de anhelos fueron visibles antes de la ley de régimen político y municipal del 88 y de la Ley 4ª de 13, instrumentos que por infortunio rigieron poco tiempo a causa de reales conmociones o de resultar insuficientes o de coexistir con numerosos códigos departamentales de policía.

Habida cuenta de la variedad de competencias y medios policivos que dichos instrumentos consagraban y de otros factores, se ha pensado varias veces en separar del Código Político y Municipal, sin derogar sus textos esenciales, principios y orientaciones, la materia específica de la policía como remedio de la inseguridad y demás trastornos. Al efecto se han nombrado comisiones para elaborar un Código Nacional de Policía, comprensivo de las cuestiones que le son propias, así en lo nacional como en lo regional. Al fin, previa confección de un proyecto bien pensado y técnicamente compuesto, el Gobierno, en uso de facultades extraordinarias, dictó, tomando la Constitución y la Ley 4ª de 1913 como cimientos indispensables, el Decreto 1355 de 1970, constitutivo del hoy llamado "Código Nacional de Policía", adicionado por disposiciones subsiguientes, como los Decretos 2055 de 1970, 522 de 1971 y otras.

Segunda: *Causa de desajuste.*

Ahora, de nuevo en estado de sitio, se produce un movimiento contra los intentos cristalizados en el nuevo Código Nacional de Policía, reacción que representan la sentencia que se comenta y la demanda que la origina. Corresponde, pues, examinar esta reciente vicisitud.

Las decisiones de la sentencia.

El fallo declara inexequibles los fragmentos del Código Nacional de Policía que el actor tuvo a bien demandar. Se impone ver esas resoluciones de la Corte, a la luz de los datos y razones que preceden.

***

Las disposiciones demandadas en el negocio resuelto por la Corte hacen parte del Código Nacional de Policía (Decreto-ley 1355 del 29 de octubre de 1970), expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concediera la Ley 16 de 1968, por tres años y para "expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia". Hay conformidad en el tiempo y la materia fijados en la Ley 16, en siendo exequibles por tales aspectos los textos acusados, a términos del artículo 118-8 de la Constitución. Nótese que el cuerpo jurídico demandado en parte, tiene fuerza legal, a no ser que una sentencia de la Corte posterior a la que se analiza decretara lo contrario.

***

Ante todo la sentencia declara inexequible el inciso primero del artículo 8º del Código Nacional de Policía, concebido así:

"El Gobierno Nacional podrá reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley".

Y, como consecuencia, se incapacita a las Asambleas para someter sus disposiciones de orden público a los reglamentos nacionales.

Para destituir de esta facultad al Gobierno Nacional se comienza por dar un alcance absoluto al artículo 8º, se le aisla de las disposiciones que con él forman un contexto, y se hace ver así que la propia libertad humana, la libertad a secas, se pone a merced de un déspota, lo que no deja de producir efectos retóricos.

***

El artículo 8º cuando habla de "reglamentar" se refiere a "la conservación del orden público interno", es decir, a su protección, como lo previene el artículo 2º del mismo decreto acusado,

que precede al 8º y lo aclara de tal modo que resulta extravagante separar el último del que antecede, cuyo inciso segundo es así:

"El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas".

Obsérvese que el ejercicio de la libertad de que trata el inciso 1º del artículo 8º en relación con el orden público, la Constitución lo confía al cuidado del Presidente de la República (es decir, del "Gobierno Nacional") para evitar alteraciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas; lo que significa: conservar el orden público.

No se concibe cómo una pauta del Código de Policía, por repetir la misma prescripción de la Carta y precisarla con otras palabras, pueda ser inconstitucional. En efecto la disposición 120-7 dice:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa;

"... ... ...

"7º Conservar en todo el territorio el orden público ...".

O sea, la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y la salubridad públicas.

A fin de sostener la incorrección del artículo 8º del Decreto 1355, en cuanto confiere al Presidente de la República poder de reglamentar la libertad (como medio de conservar el orden) se afirma en la sentencia que tal atribución de "dictar normas reguladoras de la libertad individual no corresponde sino al legislador", "para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia".

***

El artículo 8º, al hablar de "El Gobierno Nacional", no hace sino reconocer lo preceptuado en el referido artículo 120-7 de la Carta en relación con el 57, es decir, ajustarse a ella y descartar cualquier asomo de inexequibilidad. Y no reconoce ninguna facultad discrecional. Al contrario, subordina su ejercicio al hecho de que sobre esa cuestión "no se haya ocupado la ley". A ésta se le da preferencia reglamentaria. Y sólo cuando el legislador haya omitido ocuparse del asunto, se permite intervenir al Presidente, si peligra el orden en cualquiera de sus faces, eventualmente desguarnecido por silencio de la ley. Mayor ventaja no es dable reconocer. Pero es inadmisible, como lo pretende la Corte, que si el Congreso por omisión suya, deja de reglar una cuestión de orden, la sociedad se exponga a turbulencias, y las sufra, sin que el Presidente esté en condiciones de remediarlo; con tal de cerrar los ojos ante un canon constitucional tan rotundo como el 120-7, desconocido por el fallo en estudio, como si no existiera.

***

Al desconocerse potestad al Presidente de la República para dictar reglamentos nacionales de policía, también se niega, por imperiosa inferencia, que las ordenanzas departamentales, estatutos de naturaleza jerárquicamente inferior a los decretos del Presidente, los tengan en cuenta; y de ahí la orden de que se borren del inciso segundo del mismo artículo 8º las palabras "o reglamento nacional". Como esta declaración de inexequibilidad se desprende de la ya estudiada respecto de aptitud del Presidente de la República para dictar reglamentos generales de policía, merece los mismos reproches que sobre el asunto se dejan escritos. La Corte debió declarar exequible el inciso segundo. Aquí también se equivocó, a nuestro juicio.

***

La sentencia declara inexequible el inciso 3º del artículo 8º del Decreto 1355, inciso que faculta a los Concejos para "ocuparse de las materias no reglamentadas por ley, decreto nacional u ordenanza". La autorización así otorgada se amolda estrictamente al artículo 197-8 de la Carta, según el cual a los Concejos corresponde ejercer "las demás funciones que les señale la ley". Y esto hace el inciso 3º del artículo 8º del decreto acusado, que tiene vigor legislativo: dar una función a los Concejos en "las materias no reglamentadas por ley, decreto nacional u ordenanza" en cumplimiento de la Carta.

Si se continuara este ejemplo y se declarasen inexequibles las disposiciones derivadas de leyes o decretos legislativos cuyo poder de atribución les haya sido adscrito por la Constitución, quedarían empobrecidos muchos códigos a causa de imaginaria inconstitucionalidad de disposiciones cardinales. Algo semejante pasaría con muchas funciones de tribunales y juzgados cuyo otorgamiento es legal por autorización de la Carta. A estos dislates conduciría la tesis de una sentencia que olvida reconocer a la ley, en casos expresos previstos por la Constitución, la facultad de conferir competencias a corporaciones o funcionarios.

***

Es notorio que si bien la Corte ha declarado inexequible el inciso 3º del artículo 8º, sigue en pie el artículo 169-5 de la Ley 4ª de 1913, el cual, combinado con el 197-8º C. N., permite que por ley, y en su caso por decreto con fuerza legislativa, y en virtud de canon constitucional, se señalen facultades a los Concejos, incluso para regular asuntos policiales. En efecto, el artículo 169-5 de la Ley 4ª, incluye entre las atribuciones del Concejo, "arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Prefecto respectivo". Lo previsto en el inciso 3º del artículo 8º del Decreto 1355 es menos extenso que el artículo 169-5, y en todo caso no hace sino cumplir un mandato constitucional (Art. 197-8º C. N.). Es plenamente exequible.

***

Ahora bien, si se repara que, en el punto controvertido por la sentencia de la Corte, el inciso 3º, declarado inexequible, coincide con el 169-5, el cual está vigente en todas sus partes, y no ha dejado de capacitar a los Concejos para "arreglar la policía en sus diferentes ramos", dichas corporaciones pueden seguir en esta labor, con apoyo en tal disposición, sin el menor inconveniente. Lo que significa que se trata de preceptos que forman entre sí una proposición jurídica completa, ya que la inexequibilidad de uno de ellos no impide la correcta aplicación del otro, todavía en vigor, con idéntico resultado. Si la Corte creyó que el inciso 3º era inconstitucional, ha debido, no obstante, abstenerse de resolver la demanda, por inepta, ya que la petición de inexequibilidad no incluye el artículo 169-5 del Código de Régimen Político y Municipal. Su fallo, en esta parte, resulta írrito, de manera patente.

***

La decisión declara inexequible el inciso 4º del artículo 8º del Decreto 1355, por establecer que los acuerdos sobre policía que dicte el Concejo de Bogotá: "no están subordinados a las ordenanzas".

Para llegar a esta conclusión, la Corte asevera que "ni el legislador ordinario, mucho menos el extraordinario pueden autorizar al Gobierno o a los Concejos, así sea el de la capital de la República para reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley".

Pero se tiene que el artículo 199 de la Carta dice:

"La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley".

Si el Distrito Especial de Bogotá, en toda la estructura administrativa, que incluye la reglamentación de su policía, no puede actuar sino "dentro de las condiciones que fije la ley", y en el caso de autos esa ley es precisamente el Decreto-ley 1355, éste se limita a cumplir un cometido que le confía la Constitución. Y al cumplirlo, al ceñirse a la Carta, la disposición del inciso 4º, del artículo 8º, ha de ser exequible, quiérase o no. En situaciones como esta de que tratamos, el texto constitucional y la disposición legal se sueldan entre sí, formando un todo orgánico. El acto que los desconociera sería a un mismo tiempo inconstitucional e ilegal. En cambio —así ocurre con el inciso 4º del artículo 8º del Decreto 1355 sobre Distrito Especial de Bogotá— dicho texto es, a la par, constitucional y legal. La sentencia, por declararlo exequible, yerra de medio a medio.

***

El artículo 9º permite a Gobernadores y Alcaldes dictar reglamentos cuando las disposiciones de las Asambleas o Concejos "necesiten alguna precisión para aplicarlos". La sentencia niega a los Alcaldes tal facultad. Ya vimos que la misma decisión sostiene que los Concejos no pueden dictar acuerdos sobre policía municipal, ya que éstos suponen siempre una reglamentación restrictiva de la libertad, o, por mejor decir, de las libertades, dizque reservadas siempre a la ley. Y al pensar que los Concejos carecen de esa atribución, la sentencia, al fin y al cabo, es lógica cuando niega también a los Alcaldes la función de precisarlos.

En la situación que se contempla acontece lo que, según la Corte, pasa con los Concejos, a quienes niega, contra evidencia, que la ley pueda darles funciones, no obstante que el artículo 197-8º C. N., les manda ejercer "las demás funciones que la ley les señale".

En esta oportunidad el artículo fundamental olvidado por la Corte es el 201 de la Constitución, a cuyas palabras el Alcalde debe ejercer sus cometidos, "conforme a las normas que la ley le señale", norma legal contenida en el artículo 9º del Decreto 1355, que le ordena dictar reglamentos de policía cuando los acuerdos respectivos necesiten alguna precisión.

La sentencia, al desconocer una facultad que la ley confiere a los Alcaldes, olvidando otra vez un mandato constitucional (Art. 201), por falta de memoria, denota más que todo una repetición de amnesia. Qué le vamos a hacer.

***

La Corte derriba así mismo el artículo 10 del Decreto 1355, que dice:

"Los Intendentes y Comisarios Especiales podrán dictar reglamentos de policía, pero sus disposiciones no entrarán a regir mientras el Gobierno Nacional no los apruebe".

Según el artículo 6º de la Carta, "las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa".

El artículo 10, provee a la organización administrativa de Intendencias y Comisarías, estatuyendo que los Intendentes y Comisarios Especiales pueden dictar reglamentos de policía; pero que sus disposiciones no entrarán a regir mientras el Gobierno Nacional no los apruebe. Se tiene, pues, que, conforme a la Carta la organización administrativa de Intendencias y Comisarías pertenece a la ley, cuya misión representa el Decreto-ley 1355, el cual capacita a Intendentes y Comisarios para dictar reglamentos de policía; pero como esas entidades territoriales deben quedar bajo la administración del Gobierno, no reconoce vigencia a los reglamentos citados, mientras éste no los haga suyos, mediante aprobación. De tal manera se cumplen los dos requisitos que exige el artículo 6º: Administración del Gobierno, sin cuya aprobación previa nada puede decidirse en punto a reglamentos de policía, y competencia del legislador (en este caso, se repite, el Decreto-ley 1355), para proveer a la organización que establece por medio del artículo 10, sujeto para su validez a la aprobación del Gobierno, el cual puede aprobarlo, modificarlo, improbarlo o sustituirlo, o reglamentar la misma materia, como a bien tenga. Este procedimiento satisface las exigencias del artículo 10, lo mismo que se satisfizo la de la intervención del legislador por provenir la regulación que se comenta de un decreto-ley. El artículo 10 fue declarado inválido, de manera inexplicable.

***

La última disposición del Decreto 1355 declarada parcialmente inexequible es el inciso 2º del artículo 108, en cuanto permite que el Presidente de la República, en lo nacional, y los Concejos, en lo local, en ausencia de ley, señalen en reglamentos generales "prohibiciones tendientes a evitar toda acción ejercida por particulares y que constituya una maniobra" contra las libertades de comercio e industria.

El texto completo del artículo declarado parcialmente inexequible es el siguiente:

"Artículo 108. Dentro de los límites que la ley establece, la policía protegerá la libertad de comercio e industria. 'El Presidente de la República, en lo nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos, en lo local, en ausencia de ley, señalarán, en reglamento de carácter general, las prohibiciones tendientes a evitar toda acción ejercida por particulares y que constituya una maniobra contra esas libertades' ".

Aunque la demanda sólo concierne a parte del inciso segundo, y no al primero del artículo 108, no huelga decir que éste se acomoda por entero al artículo 39 de la Carta, cuando proclama "que toda persona es libre de escoger profesión u oficio" y que la ley puede "reglamentar el ejercicio de las profesiones".

Es, pues, la ley, por aplicación del artículo 39 C. N., la que disfruta de competencia a efectos de reglamentar el ejercicio de las profesiones u oficios, expresión que comprende las industrias y el comercio. Y de ahí que esta libertad incluida entre los derechos civiles y garantías sociales de que se ocupa el Título III de la Carta, se denomine libertad de industria y comercio, expresión más lata que comprende, desde luego, las profesiones y oficios y el trabajo en general, en todas sus formas, declarado por el artículo 17 del estatuto superior "obligación social".

La libertad de industria y comercio, la libertad de empresa, como también se la denomina, puede ser reglamentada, pero solamente por el Congreso, a términos del artículo 39 C. N. Este es un ejemplo clásico de libertad con nombre propio "reservada" por el Constituyente a la ley. Desde este punto de vista la inexequibilidad declarada por la sentencia respecto de Presidente y Concejos, nos parece acertada.

Pero no son únicamente el Presidente de la República y los Concejos quienes no pueden, en ausencia de ley, señalar sobre la "libertad de comercio e industria en reglamento de carácter general, las prohibiciones" tendientes a evitar toda acción ejercida por particulares y que constituya una maniobra contra esas libertades. Las Asambleas tampoco gozan de aptitud encaminada a dictar esa clase de reglamentos, circunscritos, por mandato constitucional, a la esfera exclusiva de la ley. Otras autoridades, otros organismos, podrían intervenir en esta materia; pero en

desarrollo y ejecución de una ley, de modo complementario, mas no en virtud de iniciativa autónoma. En la sentencia que comentamos, sin embargo, parece admitirse que las Asambleas Departamentales sí pueden expedir reglamentos generales, en ausencia de ley, con prohibiciones tendientes a evitar que los particulares ejerzan maniobra contra la libertad de comercio e industria. Esa facultad no pertenece a las Asambleas sino a la ley, por ministerio de la Constitución, como se deja dicho.

***

Analizadas las resoluciones de la sentencia procede formular, partiendo de lo resuelto por la Corte, otras reflexiones.

Otras reflexiones.

La sentencia, por errónea interpretación de la Constitución y de las leyes, circunscribe el poder de expedir reglamentos policivos, a dos únicas entidades: al Congreso, por medio de leyes, y a las Asambleas Departamentales, al través de ordenanzas. Este es el pensamiento clave de todas sus consideraciones, y lo expresa sin vacilar:

"El Constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la policía entre el Congreso y las Asambleas Departamentales; a éstas atañe complementar dentro del ámbito de su territorio lo que el legislador no ha dispuesto en lo nacional; las dos disposiciones 167 y 187-9 se complementan para estructurar exclusivamente el régimen policial".

Y añade:

"Distribuidas así las competencias sobre régimen de policía, ni el legislador ordinario, mucho menos el extraordinario pueden autorizar al Gobierno o a los Concejos, así sea al de la capital de la República para 'reglamentar el ejercicio de las libertades en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley'.

"La facultad de legislador sobre esta materia no puede trasladarse, sin violar los artículos mencionados de la Constitución.

"Al examinar las disposiciones que ahora se tachan por inconstitucionalidad a la luz de los razonamientos anteriores, queda en claro que todos ellos tienden a atribuirle a autoridades y corporaciones distintas del Congreso y de las Asambleas Departamentales la potestad de reglamentar el ejercicio de las libertades individuales y que, como ello no está permitido por la Carta Fundamental, deben padecer tales preceptos la inexequibilidad".

***

Nosotros entendemos las competencias policivas del derecho administrativo colombiano de manera distinta. Y para ponerlo de relieve, haremos algunas observaciones, que se desgajan de planteamientos anteriores, que no dejaremos de reiterar. Tendremos presentes, para huir de divagaciones, los casos concretos a que se contrae la sentencia de cuyas tesis y soluciones nos apartamos, con los miramientos de rigor.

Observaciones.

El derecho de policía administrativa, tan variado y fecundo, comprende, entre otras, dos grandes ramas, determinadas por necesidades que le son propias, a saber: la Policía Nacional y la Policía local. Ambas tienen por fin el orden público, mediante reglamentación de las libertades individuales, de suerte que el ejercicio de éstas no perturbe o impida la convivencia. En ellas consiste la guarda de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas. Tales manifestaciones pueden ser más o menos vulneradas en todo el territorio de la República por causas de igual o parecida intensidad, o en sitios rurales de escasa población, alejados de la capital y ciudades populosas, por motivos peculiares y lugareños, que reclaman tratamiento adecuado a su naturaleza particular. De ahí es que los medios de policía, nacionales o locales, se traduzcan en reglamentaciones amplias o casuísticas, según las necesidades que las generan. Las expresiones del derecho policial a que nos referimos tienen bases constitucionales y legales, como todo derecho administrativo las tiene. Procede traerlas a cuento:

Ambito nacional.

El Código Institucional destaca en esta línea con su categoría de ordenamiento superior, que no tolera contradicciones. Si media un texto de este linaje los demás se amoldan a él, y, en caso contrario, perecen. Cuando la Carta da por sí misma una regla policiva o determina cómo debe dictarse o cumplirse un procepto de ese tipo por algún órgano o autoridad en desarrollo del Poder Público, hay que atenerse a los términos que la Constitución establece. Su artículo 2º es terminante.

De acuerdo con estos lineamientos, la Constitución regla por sí misma, sin que sea indispensable añadirle mayores complementos, algunas

cuestiones de policía, como por ejemplo digamos las contempladas en los artículos 16, 22, 24, 25, 29, 37, 45, 47, 48 (inciso 1º).

La ley.

En otras circunstancias, tratándose en veces de libertades definidas con nombres que las distinguen, la Carta Política confiere al legislador la tarea de completar sus disposiciones, con el fin de darles adecuada eficacia (p. e. Arts. 18, 19, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 35, 38, 39, 40, 42, 44, 50, 51). Pero aun sin mediar esta expresa concesión de competencias el legislador, si la Constitución no le ha menguado, en materia policiva, su poderío de hacer las leyes, bien puede, como supremo rector de la vida nacional, reglar el ejercicio de las libertades individuales y prescribir medidas tendientes a preservar o mantener el orden público.

Reglamentos del Presidente.

De otra parte, la Constitución yendo al fondo del problema por camino corto, impuso al Presidente de la República el deber de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (Art. 120-7), sin decir cómo ha de lograr esa meta, dejando a su cuidado el realizar su cometido dentro del marco jurídico colombiano, pero sin abandonar tamaño requerimiento. El Presidente conserva y restablece el orden, o, en verdad no gobierna ni administra, pues a falta de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas, las instituciones pierden operancia o quedan en suspenso, no protegen a las personas en sus vidas, honra y bienes, no determinan los deberes sociales del Estado, ni se acomodan a la Constitución y a las leyes (V. Arts. 120-7, 10, 16 C. N.).

Los recursos jurídicos de que ha de valerse el primer mandatario de la Nación debe facilitarlos la ley, capaz de establecer medios de policía, por delegación de la Carta o mérito propio. Y si faltan reglas legales, el Gobierno —única manera restante de acatar el imperativo que la Constitución le traza— tiene que dictar los reglamentos que sean necesarios para el ejercicio de su misión de mantener o restablecer el orden. Esta es la razón de ser de la capacidad de expedir reglamentos de policía que, en ausencia de ley, corresponde al Presidente de la República como una consecuencia forzosa del numeral 7º del artículo 120 de la Constitución. Es una aptitud imprescindible, que acaso explique el procedimiento de una potestad reglamentaria respecto de textos constitucionales, ejercida directamente a semejanza de la que se usa relativamente a la ley; o la teoría de las facultades implícitas que esta corporación ha recogido acertadamente en varias sentencias desde la magnífica del 13 de noviembre de 1928.

No ignoramos que la decisión que se critica desecha esta última vía jurídica como cualquier otra que dé vida al numeral 7. La sentencia lo convierte en letra muerta cuando más se necesita infundirle aliento, es decir, cuando el Congreso no ha previsto manera de resolver casos que el Presidente sí alcanza a decidir, como suprema autoridad administrativa, al tanto de hechos que en ocasiones escapan a la generalidad de la ley.

Ni compartimos una manera tan negativa de entender el derecho policivo; y a falta de pensamientos de propia cosecha, nos acogemos a los siguientes de la Corte, declarados en la misma sentencia de 13 de noviembre de 1928 que ella rechaza ahora en el fallo que comentamos:

"La Constitución no es un conjunto de cánones rígidos y paralizados que solo pueden articular la acepción estricta de su texto; ella es el instrumento que regula el organismo político en sus múltiples crecientes y aun inesperadas actividades. La teoría de que las atribuciones que ella confiere son meros punteros que marcan mecánicamente ciertas facultades estrictas a los poderes del Estado, insonoras, mezquinas en su alcance, sordas a las necesidades, esa teoría, si bien cuenta todavía con defensores, ha sido abandonada, por considerársela escasa y estéril, en los gobiernos de régimen constitucional".

Las palabras copiadas se escribieron a propósito del artículo 120-7 para darle el entendimiento que nos permitimos proponer una vez más. El artículo 120-7 es un precepto científico, rico de secuelas, que el Constituyente de 86 compuso para dar amplios poderes de policía al Presidente de la República, en defecto de ley, y que nuestra jurisprudencia, hasta el fallo que en estas líneas se comenta, ha mantenido contra viento y marea. Insistimos en esa posición doctrinal y práctica: el Presidente, o sea el Gobierno Nacional, puede reglamentar el ejercicio de las libertades individuales en pro del orden en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley, para someter su propia actuación a cauces jurídicos previos, y bajo control jurisdiccional, sin los cuales corre peligro de caer en la arbitrariedad. A falta de esa función presidencial, así precisada y bajo vigilancia, nuestro derecho policial quedaría al garete, capaz de ocasionar múltiples e imprevisibles sorpresas. Nuevas situaciones, frecuentes en nuestro medio proclive a la inseguridad, quizá traigan rectificación a un

modo de ver que ha dado lugar al empleo de voces que nosotros, cohibidos, de propio movimiento no acertamos a expresar.

Esfera departamental.

Asambleas:

Ocurre así mismo que la Constitución se abstenga de reglamentar el ejercicio de las libertades individuales con el objetivo de mantener el orden en sus varias manifestaciones, y otorgue competencias especiales al efecto. Así se ve nítidamente cuando da facultades de esta clase a las Asambleas "en lo relativo a la policía local", a fin de que sus reglas produzcan efectos en el círculo del departamento (Art. 187-9), sin contrariar disposiciones de ley. Aquí la atribución de competencia es directa, de origen constitucional.

Gobernadores:

En lo que hace al Gobernador, le atribuye "cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas" (Art. 187-1), lo que entraña facultad de dictar reglamentos policivos que den eficaz ejecución a los que haya expedido el Ejecutivo en cumplimiento del artículo 120-7, y aun a sus órdenes, y a las ordenanzas, investidas, según se vio, de gran competencia en asuntos de "policía local".

Todavía más. A los Gobernadores quiere la Constitución que se les reconozcan "las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes". Y éstas han procedido en consecuencia a fortalecerles en forma relevante sus potestades en materia policiva. Importa citar al respecto dos funciones que la Ley 4ª de 1913 adscribe a los Gobernadores, situándoles, en la órbita del Departamento, en condiciones análogas a las que caracterizan el papel del Presidente de la República en negocios policivos: por medio de la facultad 3ª del artículo 127 les otorga el cometido de "mantener el orden en el Departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República", y la función del mismo artículo les da misión "de estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanzas o acuerdos departamentales vigentes". La potestad de mantener el orden y de estatuir para mantenerlo, les permite, sin disputa, dictar reglamentos departamentales, en el orden policivo, sin contrariar a las leyes ni a las ordenanzas, pero sí estableciendo normas a falta de ley o en ausencia de ordenanzas, con efecto en los términos departamentales, que incluyen a los municipios.

Concejos:

En otras circunstancias la Constitución, en vez de conferir ella misma la capacidad respectiva, prescribe, como se notó en relación con los Gobernadores, que la ley las otorgue, por mandato suyo. Así acontece con la atribución que se reconoce a la ley para que los Concejos, fuera de ciertas capacidades, ejerzan "las demás funciones que la ley les señale" (Art. 197-8ª), atribuciones que vienen de la Carta y se manifiestan por intermedio de la ley, tan válidas como las conferidas directamente, pues todas las potestades se ejercen en Colombia "en los términos que esta Constitución establece", como antes se ha mostrado (Art. 2º C. N.).

El Distrito Especial de Bogotá y otros conglomerados.

Tanto el Distrito Especial de Bogotá como otros conglomerados (diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población y otros factores; áreas metropolitanas para prestación de servicios por varios distritos de un mismo departamento; asociación de municipios para prestación en conjunto de servicios públicos; intendencias y comisarías), pueden estar sometidos a reglas especiales de administración, reglas que la Carta reserva especialmente a su expedición por ley. Lo que caracteriza a estos regímenes diferentes que, salvo en lo que hace al Distrito Especial de Bogotá y a intendencias y comisarías, aún no han tomado cuerpo, es su dependencia del legislador, el cual, en cada caso, puede proveer lo que tenga por conveniente según las circunstancias y necesidades de cada entidad (V. Arts. 199, 198 y 6º C. N.). Huelga decir que cuando se habla de ley también se hace referencia a los decretos-leyes expedidos en ejercicio de autorizaciones extraordinarias (Arts. 76-12, 118-8 C. N.), observación que debe tenerse presente en numerosos pasos de este escrito: por abreviar, ley o decreto-ley se entienden como instrumento de igual mérito obligatorio, por tener una misma fuerza legal.

Conjunto armónico y administrativo.

El cuadro anterior de atribuciones que la Constitución y la ley trazan para que, en el interior de sus parámetros, desempeñen sus misiones policivas los cuerpos y funcionarios de los órdenes nacional, departamental, municipal, del Distrito Especial de Bogotá y de intendencias y comisarías, muestra un enlace gradual de textos que permite aseverar que entre todos prima notable armonía que se impone al intérprete.

De otro lado, también es rasgo dominante de ese conjunto de normas la impronta de derecho administrativo que ostenta.

La administración —perdónese lo primario de los conceptos—, busca la satisfacción del interés general, con ayuda de procedimientos prácticos, por el imperativo que los guía de atender inmediatamente a necesidades concretas, mediante aplicación de reglas por lo común legales, o emanadas de órganos administrativos investidos de especial competencia reglamentaria para expedirlas, y siempre dimanadas de las bases fundamentales establecidas en la Carta Política. La administración, dotada de un numeroso personal en contacto inmediato con los administrados, conoce sus problemas, y por ello está habilitada para resolverlos más y mejor que otras estructuras oficiales, más y mejor que los agentes públicos al servicio de quehaceres diversos.

Los funcionarios de la administración son ejecutivos, pues cumplen y hacen cumplir las leyes cuyo fin es el de proveer a múltiples exigencias que suscita el conglomerado social; y sin dejar de hacer cumplir esas reglas, deben poner a disposición de los asociados la manera de colmar sus deberes sociales. La administración exige y ayuda en todos los sectores que protege el bien común, entre los cuales sobresale la policía. Policía administrativa que comprende desde normas básicas de la Constitución y la ley, desde los reglamentos del Ejecutivo nacional; desde las ordenanzas departamentales y estatutos de los Gobernadores, y los acuerdos municipales y decretos que tienden a ponerlos en movimiento y los reglamentos de Intendencias y Comisarías hasta las intervenciones de los cuerpos policivos uniformados y provistos de insignia e instrumentos de coerción. Y en ciertas circunstancias, de subida gravedad, en la conservación, prevención y restablecimiento del orden está contemplado que coopere el Ejército Nacional, más enérgico (V. Arts. 120-6, 165, 166, 195 C. N.). En todo lo descrito predomina la acción y presencia de servidores de la Rama Ejecutiva del Poder o sea, de la administración que la representa y patentiza, por conducto del Presidente de la República, Ministros, Gobernadores, Asambleas, Concejos, Intendentes y Comisarios, Alcaldes, jefes y agentes de policía, comandantes y soldados. Gracias a ellos marcha el tren administrativo, bajo la inspiración de la Constitución y la ley, aunque tal dependencia no sea ostensible al momento de actuar.

***

Puestos de resalto los caracteres limpiamente administrativos de las actuaciones de la policía, se hace extraño que la sentencia comentada haya dirigido sus conatos y mandobles a borrar del mapa ejecutivo de Colombia y sus funcionarios las labores policiales, para confiarlas, por manera abstracta y etérea, a los cánones genéricos e impersonales de la Constitución y la ley. Porque tal es el resultado del fallo que se tiene en mientes: Se aparta de lo policíaco al Presidente de la República, a los Ministros, a los Concejos y Alcaldes, Intendentes y Comisarios, autoridades administrativas si las hay, para entregar a Congreso y Asambleas una materia formada de hechos que recorren una gama de comportamientos individuales, desapacibles e inurbanos, o hijos de la fuerza bruta. Todas esas conductas, reales y cercanas del pueblo y sus reacciones más espontáneas y constantes, se dejan a merced de prescripciones que en su vaguedad no llegan siempre, con la debida presteza, a crear conciencia de vivir sosegado y apacible, bajo la égida del derecho.

Si los resultados del fallo correspondieran en realidad a estas hueras orientaciones, a este divorcio entre el ejercicio de la autoridad y la manera de proceder de los administrados, el fenómeno sería alarmante por todo extremo. Mas, por ventura, el derecho de la policía administrativa cuenta en Colombia con un fuste constitucional y legislativo tan sólido y trabado, que las resoluciones de la sentencia, a pesar de sus intentos devastadores, no han logrado hacerle mella más abultada, por yerros técnicos.

Los yerros técnicos de la sentencia.

Ya hemos aludido a estas fallas que, por hallarles alguna explicación, se atribuyen a olvidos de disposiciones que, de haberse tenido presentes, hubieran hecho imposible dictar la sentencia o, al menos, despachar favorablemente algunas súplicas de la demanda.

Aunque sea llover sobre mojado, se retraerán a la atención del lector algunos puntos que, en nuestro sentir, permiten pensar que el derecho policivo no ha perdido sus quicios y permanecen incólumes algunas soluciones que la sentencia declaró inexequibles, y sin embargo son todavía ejecutables, a fuer de jurídicas.

A la luna de Valencia:

La sentencia hace caso omiso, más aún reduce a canon desprovisto de consecuencias jurídicas, el artículo 120-7 de la Carta. No es osado pensar que como ese precepto fundamental se traduce en reglamentos ejecutivos, demandables ante el Consejo de Estado, dicha corporación, llegada la

ocasión y siguiendo el derrotero que sobre ese punto científico se ha dado en sentencias de máximo valor doctrinal, los declarase válidos, por ajustados a la Constitución. Las declaraciones inspiradas en inanidad de ese artículo de la Carta que hace la sentencia de la Corte sobre varias disposiciones del Decreto 1355 de 1970, quedarían a la luna de Valencia.

Torre de viento:

La sentencia determina que los Concejos no podrán regular materias de las cuales no se hayan ocupado la ley, decreto nacional u ordenanzas. Y es lo contrario. La Constitución prevé que los Concejos traten las cuestiones que les señalen las leyes (V. Art. 197-8ª). Y por ello el inciso 3º del artículo 8º del Decreto-ley 1355 autoriza a los Concejos a ocuparse de dichas materias, entre las cuales se contiene la policiva, "no reglamentadas por ley, decreto nacional u ordenanza". De acuerdo con este enfoque de la Corte, los acuerdos de los Concejos que reglamenten asuntos no previstos en la ley, decreto nacional u ordenanzas, debieran ser anulables por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (V. Art. 192 C. N.). Prescindamos de esta comezón de la sentencia que la lleva a todo trance a consagrar soluciones que, en un momento dado, correspondería pronunciar a otra jurisdicción, y retengamos sencillamente dos circunstancias: 1ª Que la Constitución defiere a la ley el señalar funciones a los Concejos (Art. 197-8ª) y que en ejercicio de tal atribución el artículo 169-5 de la Ley 4ª de 1913 enumera entre los cometidos de los Concejos el de "arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Prefecto respectivo". Es creíble que, existiendo las disposiciones de que se ha hecho mérito (a más de otras), los tribunales de lo contencioso-administrativo o el Consejo de Estado resuelvan adoptar como propio, pasando por encima de los textos citados, lo resuelto por la Corte sobre inexequibilidad del inciso 3º del artículo 8º del Decreto 1355. Se nos hace poco probable. En todo caso, mientras subsista vigente el artículo 169-5 del Código de Régimen Político y Municipal no se perciben sombras, ni aún alejanas, de la incorrección de dicho precepto. Que por seguir en vigor permite a los Concejos "arreglar la policía en sus diferentes ramos", dentro de ciertos límites. La férrea columna que la decisión de la Corte erigió ante dicho inciso 3º para acabar con él resulta deleznable, por decir lo menos. Es una torre de viento.

Castillos en el aire:

También carecen de sustento constitucional las resoluciones de la sentencia sobre inexequibilidad del inciso 4º del artículo 8º y acerca de las disposiciones 9 y 10 del Decreto 1355.

***

Por la primera se niega que el legislador extraordinario haya podido establecer que los reglamentos policivos del Distrito de Bogotá, "no están subordinados a las ordenanzas", lo que es apenas una consecuencia del artículo 199 de la Carta, a cuyo tenor "la ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley". Es, pues, la ley, y no las ordenanzas de Cundinamarca, la llamada por la Constitución a diseñar la estructura administrativa de Bogotá, y por ende lo concerniente a sus "reglamentos de policía", lo que ya está resuelto en un decreto-ley vigente. ¿Conviene insistir en la contrariedad palpable que media entre la Constitución y la inexequibilidad declarada por la Corte? Sí conviene: En este caso lo dispuesto por la Corte traspasa lo previsible, pues ella misma, en sentencia del 17 de julio de 1975, por idénticas razones a las que expone esta salvedad de voto, declaró exequible el artículo 2º del Decreto-ley 3133 de 1968, que merece transcribirse:

"Artículo 2º La administración del Distrito Especial no estará sujeta a las disposiciones de la Asamblea ni a las de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca. Las atribuciones administrativas que confieren la Constitución y las leyes a las Asambleas y a los Gobernadores se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, en lo pertinente".

¿Ante semejante disposición, en pleno vigor y declarada exequible pudo la Corte pensar que, conforme a lo dicho en la sentencia del 27 de enero del año que corremos, los acuerdos sobre policía, del Concejo de Bogotá, sí están subordinados a las ordenanzas? No tenemos la impresión de que la Corte al pronunciar la inexequibilidad del inciso 4º del artículo 8º del Decreto 1355 —contrario de punta a cabo al 2º del Decreto 3133— usara sus empeños a pleno rendimiento.

***

Parecida discrepancia media entre el estatuto político y la inconstitucionalidad que la Corte halla en el artículo 9º, según el cual los Alcaldes pueden reglamentar los acuerdos municipales

sobre policía cuando necesiten alguna precisión para aplicarlos. La Corte prefiere que tales acuerdos queden flacos de substancia, y que los Alcaldes nada digan sobre ellos. Pero resulta que el artículo 201 de la Constitución Nacional predica la necesidad de que en todo municipio el Alcalde sea jefe de la administración municipal, "conforme a las normas que la ley le señale". Y entre éstas figura el artículo 184-8ª de la Ley 4ª de 1913, que impone a los Alcaldes la obligación de cumplir y hacer cumplir los acuerdos en vigor. Por ello los Alcaldes al llenar su cometido en casos de imprecisión de acuerdos, y en uso de la atribución que va citada, tienen que expedir decretos reglamentarios de la ejecución de aquellos, lo que bien puede interpretarse como cosa distinta de reglamentar el acuerdo mismo, si en esta distinción un si es no es sutil se deseã entrar. Pero es indubitable que los Alcaldes deben reglamentar la ejecución de los acuerdos faltos de exactitud y pormenor. De otra manera no les sería dable cumplirlos ni hacerlos cumplir.

***

Algo por el estilo sucede con la inexequibilidad que se achaca al artículo 10 del Decreto 1355, texto que prevé un trámite en dos fases de los decretos policivos de Intendentes y Comisarios: 1º expedición; y 2º aprobación del Gobierno Nacional, bajo cuya administración se hallan dichas entidades territoriales. A la ley, en el negocio de autos al legislador extraordinario, confía el artículo 6º de la Constitución establecer su organización administrativa. Y tal atribución ejerció el Gobierno por medio del artículo 10, como se deja puntualizado líneas atrás. ¿Dónde la disparidad entre Constitución y decreto-ley cuando salta a los ojos una perfecta consonancia?

***

En estos tres últimos casos acontece algo semejante a lo que ya se apuntó en situaciones análogas sobre anulabilidad por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los actos que dicten en materia policial los Concejos, sujetándose al artículo 169-5 de la Ley 4ª de 13, el Concejo de Bogotá sin atender a ordenanzas de Cundinamarca pero de conformidad con el artículo 2º del Decreto-ley 3133 de 1968, los Alcaldes al ejecutar acuerdos para hacerlos cumplir e Intendencias y Comisarías con aprobación del Gobierno Nacional, procedimientos que derivan de previsiones constitucionales y legales. Es dudoso que funcionarios del orden jurisdiccional suspendan o anulen esa clase de actos administrativos hollando bajo sus plantas la Constitución y la ley. Se contemplan otra vez unas construcciones sin cimientos ni estructuras, ni techos y ni siquiera real fachada. Son castillos en el aire.

Hizo blanco:

La Corte, respecto del artículo 108, en cuanto da facultades al Presidente de la República y a los Concejos para dictar reglamentos de policía en ausencia de ley y en lo de carácter local, por las cuales se instituyan prohibiciones tendientes a evitar actos de los particulares representativos de maniobras contra la libertad de comercio e industria, anduvo acertada al declarar la inexequibilidad de ese texto, pese a las dudas razonables que el problema suscita. Pero si se entiende que el artículo 39 de la Constitución reserva la reglamentación de tal libertad a la ley, ni reglamentos generales del Presidente ni acuerdos de los Concejos pueden meter su hoz en esa tierra acotada constitucionalmente al legislador. Aquí la Corte, a lo que pensamos, dio en el blanco.

Pero no tanto:

Bueno es que se declaren inexequibles las facultades que se otorguen al Presidente de la República o a los Concejos para "reglamentar el ejercicio de las profesiones", misión que el inciso 1º del artículo 39 de la Carta confía a la ley. Solo ella está capacitada para organizar tal ejercicio en sentido amplio, comprensivo de toda profesión, oficio, empresa, industria o actividad con fines de lucro.

Pero no debe, en este enfoque, prescindirse del inciso 2º del mismo artículo 39, que dice:

"Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas", disposición que les traza vasto campo de acción policiva, según sus competencias adscritas en Constitución y ley; Presidente de la República, o, mejor decir, Gobierno Nacional, Asambleas, Gobernadores, Concejos, Alcaldes (y con más poderío, Alcalde del Distrito Especial de Bogotá), Intendentes y Comisarios.

Esas funciones policivas de inspeccionar significan escrupulosa atención al cumplimiento de las leyes sobre profesiones y oficios. Y a falta o insuficiencia de ley, se imponen medidas tendientes a garantizar la moralidad, seguridad y salubridad públicas, lo que solo se alcanzaría con actos administrativos. Es apenas natural que en tales condiciones, las autoridades cumplan el

mandato del inciso 2º del artículo 39, por los canales preestablecidos: decretos o reglamentos generales, ordenanzas o acuerdos, etc., los cuales constituyen garantías de primer orden, entre varios motivos, por estar sujetos a control inmediato de constitucionalidad y legalidad. Esta intervención, sí es una defensa de las libertades, a despecho del ánimo pesimista que parece inspirar la sentencia que criticamos. Es deplorable que dicho fallo no pare mientes en el inciso 2º del artículo 39, el cual, sin reglamentos de la facultad de "inspeccionar" que allí se instituye podría ocasionar anomalías. La Corte dio parcialmente en el blanco. Pero no tanto.

Resumen:

A nuestro ver las disposiciones acusadas en la demanda, menos una, son exequibles. La Corte, por su lado, hizo tabla rasa de todas; pero es dudoso que los actos administrativos que sobre los mismos temas se expidan dejen de producir efectos, los efectos que les reconocen Constitución y leyes, salvo la anotación hecha sobre parte del artículo 108, que por lo demás, merecía mejor cotejo con el inciso 2º del 39 de la Carta.

Contra nuestra costumbre, dada la entidad de lo resuelto, no nos queda más remedio que salvar el voto.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTADO DE SITIO

Para actuar el Gobierno dentro de los precisos límites de que habla el artículo 121, Constitución Nacional, es preciso que las medidas que se tomen para superar el estado de crisis, guarden conexión con el estado de sitio, la cual se debe buscar en los hechos que la causaron o agravan.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 3 de febrero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 4 de 3 de febrero de 1977.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, ha enviado para revisión constitucional el Decreto legislativo número 2640 de 15 de diciembre de 1976, por el cual se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal del mismo año, por la suma de $ 824.386.246, por razones de orden público, con destino al pago de sueldos, subsidios y primas de navidad de servidores del Estado y de otros gastos inherentes a la Administración Pública Nacional.

El texto del Decreto es como sigue:

DECRETO NUMERO 2640 DE 1976
(diciembre 15)

por el cual se hacen unos contracréditos y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976 (Departamento Administrativo de Seguridad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público —Deuda Pública—, Defensa Nacional, Policía Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Desarrollo Económico), por $ 824.386.246, y por razones de orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente, en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

Considerando:

Que mediante el Decreto 2131 de 1976 se declararon la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional;

Que por la carencia de recursos presupuestales hay retardo en el pago de sueldos, subsidios y primas de navidad a los servidores del Estado y en el de otros gastos inherentes a la Administración Pública Nacional, con lo que se presenta una situación de inquietud y malestar laboral y se perturba el normal desarrollo de las actividades oficiales, circunstancias que, con otros hechos perturbadores del orden público, dificultan el pronto restablecimiento de éste;

Que el artículo 104 del Decreto 294 de 1973 faculta al Gobierno Nacional, durante el estado de sitio, para abrir los créditos adicionales y efectuar los contracréditos al Presupuesto, en la forma que decidan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros;

Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de efectuar contracréditos y créditos al Presupuesto de Gastos vigente, con el fin de disponer de recursos para atender a los gastos que requiere la normalización del servicio público nacional;

Que por Resoluciones números 01818, 14451, 9870, 03585, 8086, 355 y 6716 de 1976, en el Departamento Administrativo de Seguridad y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Salud y Desarrollo Económico y la Policía Nacional, respectivamente, se declararon sobrantes y disponibles para contracreditar varias apropia-

ciones de sus presupuestos vigentes con el fin de financiar los créditos que se proponen, y

Que el Contralor General de la República expidió los Certificados de Disponibilidad números 94, 111, 112, 113, 114, 115 y 116 de 1976, los cuales sirven de base para las operaciones presupuestales siguientes,

Decreta:

Artículo 1º Hácense los siguientes contracréditos en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976 con base en los Certificados de Reserva y Disponibilidad números 94, 111, 112, 113, 114, 115 y 116 de 1976, expedidos por la Contraloría General de la República:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

CAPITULO 030

Departamento Administrativo de Seguridad.

PROGRAMA 031

Desarrollo operativo.

Servicios personales.

Claves: 101-133-103.

Artículo 0301-2. Sueldos del personal de nómina ... ...$			2.800.000.00

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Deuda Pública.

CAPITULO 060

Dirección General de Crédito Público.

PROGRAMA 155

Deuda externa.

Clave funcional 510.

	1552.	Bonos Externos del Departamento de Caldas.		
		Servicio del 3% anual. Base legal: Ley 110/48 y Decreto 237/51. Contrato: Marzo 1/51 de compra del Ferrocarril de Caldas.		
301.	501.	Amortización	1.826.400.00	
302.	503.	Intereses	5.677.100.00	
303.	505.	Comisiones	50.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		850.000.00
	1553.	Bonos Externos del Departamento de Antioquia.		
		Servicio del 3% anual. Base legal: Decreto 201/58 y Ley 159/61. Contrato de junio 30/63. Compra del Ferrocarril de Antioquia.		
301.	501.	Amortización	4.897.200.00	
302.	503.	Intereses	14.850.600.00	
303.	505.	Comisiones	80.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.800.000.00

1554. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 68-CO.

Contrato: Agosto 26/52. Base legal: Decreto 2464 bis y Ley 17, ambos de 1952. Objetivo: Construcción del Ferrocarril del Atlántico.

301.	501.	Amortización	56.232.000.00	
302.	503.	Intereses	7.557.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.500.000.00

1555. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 119-CO.

Contrato de garantía: Junio 15/55. Base legal: Ley 17/52 y Decretos 1007 y 1959 de 1955. Objetivo: Construcción del Ferrocarril del Atlántico.

301.	501.	Amortización	31.713.000.00	
302.	503.	Intereses	7.658.200.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.100.000.00

1556. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 295-CO.

Contrato: Agosto 28/61. Base legal: Ley 123/59. Decretos 2053 y 2054 de 1961. Objetivo: Construcción de carreteras nacionales. Segundo Plan Vial.

301.	501.	Amortización	77.352.000.00	
302.	503.	Intereses	6.904.700.00	
303.	505.	Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		5.900.000.00

1557. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 448-CO.

Contrato: Mayo 16. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 7/63, 12/65 y Decreto 1175/66. Objetivo: Fomento ganadero.

301.	501.	Amortización	31.020.000.00	
302.	503.	Intereses	27.390.000.00	
303.	505.	Comisiones	15.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.800.000.00

1559. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 552-CO.

Contrato: Julio 31/68. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y Decreto 2053/68. Objetivo: Construcción aulas para educación media.

302.	503.	Intereses	15.675.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.100.000.00

	1562.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 679-CO.		
		Contrato: Junio 4/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Construcción aulas para educación media.		
302. 503.		Intereses	15.675.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.000.000.00
	1563.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 680-CO.		
		Contrato: Junio 4/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26 de 1967. Objetivo: Construcción del puente sobre el río Magdalena-Barranquilla y un plan vial de carreteras.		
301. 501.		Amortización	29.040.000.00	
302. 503.		Intereses	78.605.200.00	
303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		9.000.000.00
	1564.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 739-CO.		
		Contrato: Mayo 28/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Financiamiento programa de agricultura.		
301. 501.		Amortización	10.395.000.00	
302. 503.		Intereses	19.379.300.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.000.000.00
	1565.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 842-CO.		
		Contrato: Junio 28/72. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 18/70 y 3ª/62. Objetivo: Compra de bienes y servicios y desarrollo de las exportaciones.		
302. 503.		Intereses	78.375.000.00	
303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		5.010.000.00
	1568.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 971-CO.		
		Contrato: Marzo 12/75. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Financiamiento programas FONADE.		
302. 503.		Intereses	14.355.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.000.000.00
	1568-A	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Crédito 1118-CO.		
		Contrato: Junio 2/75. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo. Colonización del Caquetá.		
302. 503.		Intereses	10.000.000.00	

303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		9.300.000.00
	1569.	Asociación Internacional de Fomento. Crédito 5-CO.		
		Contrato: Agosto 28/61. Base legal: Ley 123/59 y los Decretos 2053 y 2054 de 1961. Objetivo: Construcción Segundo Plan Vial.		
301. 501.		Amortización	7.769.900.00	
302. 503.		Intereses	5.982.600.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1570.	Hanover Trust Company, de New York. Escritura 2210 de junio 4 de 1962. Base legal: Ley 13/62. Objetivo: Compra de la Compañía Colombiana de Electricidad de Barranquilla.		
301. 501.		Amortización	58.218.600.00	
302. 503.		Intereses	35.970.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.800.000.00
	1571.	Development Loan Fund. Crédito 207.		
		Contrato: Agosto 2/61. Base legal: Ley 123/59 y Decreto 1809/61. Objetivo: Construcción de vivienda por esfuerzo propio.		
301. 501.		Amortización	29.366.700.00	
302. 503.		Intereses	7.840.800.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.500.000.00
		Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.).		
	1573.	Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.). Préstamo A.I.D. 514-L-023.		
		Contrato: Abril 12/62. Base legal: Ley 123/59 y el Decreto 939/62. Objetivo: Financiamiento de costos del cambio exterior.		
301. 501.		Amortización	94.285.800.00	
302. 503.		Intereses	5.115.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.000.000.00
	1574.	Préstamo A.I.D.-514-L-024.		
		Contrato: Diciembre 18/62. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62 y el Decreto 3358/62. Objetivo: Planes de desarrollo económico, mejoramiento social y equilibrio balanza de pagos.		
301. 501.		Amortización	64.689.700.00	
302. 503.		Intereses	13.306.400.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		800.000.00

1575. Préstamo A.I.D.-514-L-025.

Contrato: Junio 26/63. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62 y Decreto 1415 Bis/63. Objetivo: Estudios de factibilidad sectores públicos y privados.

301.	501.	Amortización	2.825.300.00	
302.	503.	Intereses	924.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		600.000.00

1576. Préstamo A.I.D.-514-L-030.

Contrato: Septiembre 18/63. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62 y el Decreto 2144 Bis/63. Objetivo: Estudios sobre recursos minerales.

301.	501.	Amortización	2.164.000.00	
302.	503.	Intereses	544.800.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		400.000.00

1577. Préstamo A.I.D.-514-L-032.

Contrato: Marzo 11/64. Base legal: Leyes 123/59 y 9ª/62. Objetivo: Programa económico-social y equilibrio balanza de pagos.

301.	501.	Amortización	16.225.100.00	
302.	503.	Intereses	9.504.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.450.000.00

1578. Préstamo A.I.D.-514-L-039.

Contrato: Julio 13/64. Base legal: Leyes 123/59 y 9ª/62. Objetivo: Financiamiento programa económico-social a largo plazo y equilibrio balanza de pagos.

301.	501.	Amortización	37.870.800.00	
302.	503.	Intereses	23.100.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		600.000.00

1579. Préstamo A.I.D.-514-L-044.

Contrato: Diciembre 20/65. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62 y 12/65. Objetivo: Programa económico-social a largo plazo y equilibrio balanza de pagos.

301.	501.	Amortización	70.327.900.00	
302.	503.	Intereses	52.743.900.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.500.000.00

1582. Préstamo A.I.D.-514-L-049.

Contrato: Mayo 27/67. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62 y 12/65. Objetivo: Financiamiento programa socio-económico a largo plazo y equilibrio de la balanza de pagos.

302.	503.	Intereses	33.000.000.00	

303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1583.	Préstamo A.I.D.-514-L-051.		
		Contrato: Julio 15/68. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y Decreto 1085/63. Objetivo: Fomento agrícola a largo plazo.		
302. 503.		Intereses	10.065.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1584.	Préstamo A.I.D.-514-L-052.		
		Contrato: Julio 15/68. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y Decreto 1084/68. Objetivo: Desarrollo socio-económico a largo plazo y equilibrio de la balanza de pagos.		
302. 503.		Intereses	38.445.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1585.	Préstamo A.I.D.-514-L-053.		
		Contrato: Mayo 19/69. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Financiamiento programa agrícola.		
302. 503.		Intereses	10.065.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1586.	Préstamo A.I.D.-514-L-054.		
		Contrato: Mayo 19/69. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Construcción aulas para educación media.		
302. 503.		Intereses	6.666.000.00	
301. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1587.	Préstamo A.I.D.-514-L-055.		
		Contrato: Mayo 19/69. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Desarrollo económico-social a largo plazo y equilibrio balanza de pagos.		
302. 503.		Intereses	39.798.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.100.000.00
	1589.	Préstamo A.I.D.-514-L-059.		
		Contrato: Junio 11/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Financiamiento programa de educación.		
302. 503.		Intereses	10.065.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.400.000.00
	1590.	Préstamo A.I.D.-514-L-060.		
		Contrato: Junio 11/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Financiamiento programa de agricultura.		

302. 503.		Intereses	10.065.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.300.000.00
	1591.	Préstamo A.I.D.-514-L-061.		
		Contrato: Junio 11/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Desarrollo económico-social a largo plazo y equilibrio balanza de pagos.		
302. 503.		Intereses	26.565.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		800.000.00
	1592.	Préstamo A.I.D.-514-L-062.		
		Contrato: Noviembre 4/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Financiamiento catastro.		
302. 503.		Intereses	2.442.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		800.000.00
	1593.	Préstamo A.I.D.-514-L-063.		
		Contrato: Agosto 19/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Financiamiento programa regional y urbano.		
302. 503.		Intereses	19.305.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.700.000.00
	1594.	Préstamo A.I.D.-514-L-064.		
		Contrato: Agosto 19/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Financiamiento programa agrícola.		
302. 503.		Intereses	18.480.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.500.000.00
	1595.	Préstamo A.I.D.-514-L-065.		
		Contrato: Agosto 19/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Financiamiento programa educativo.		
302. 503.		Intereses	13.398.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.900.000.00
	1596.	Préstamo A.I.D.-514-L-066.		
		Contrato: Julio 13/72. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Financiamiento programa educacional.		
302. 503.		Intereses	13.761.000.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.400.000.00

1597. Préstamo A.I.D.-514-L-067.

Contrato: Julio 13/72. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Financiamiento programa agrícola.

302.	503.	Intereses	20.328.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.100.000.00

1598. Préstamo A.I.D.-514-L-068.

Contrato: Julio 13/72. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Financiamiento programa regional urbano.

302.	503.	Intereses	24.882.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		5.100.000.00

1599. Préstamo A.I.D.-514-L-069.

Contrato: Febrero 28/73. Base legal: Ley 39/69. Objetivo: Financiamiento programa nacional hospitalario.

302.	503.	Intereses	12.804.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.400.000.00

1601. Préstamo A.I.D.-514-W-074.

Contrato: Abril 24/75. Base legal: Ley 39/69. Objetivo: Proyecto de desarrollo de FONADE.

302.	503.	Intereses	4.950.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.000.000.00

1602. Préstamo A.I.D.-514-U-075.

Contrato: Febrero 28/75. Base legal: Ley 39/69. Objetivo: Financiamiento programa de salud pública.

302.	503.	Intereses	5.280.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.000.000.00

1603. Préstamos nuevos A.I.D.

Contratos a celebrarse: Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Programas de desarrollo económico-social a largo plazo, equilibrio balanza de pagos.

302.	503.	Intereses	6.600.000.00	
303.	505.	Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.000.000.00

Préstamo de excedentes del Gobierno de los Estados Unidos.

1605. Quinto Convenio.

Contrato: 27 de marzo de 1963. Base legal: Ley 24/59. Objetivo: Compra de excedentes agrícolas.

301.	501.	Amortización	8.830.800.00	
302.	503.	Intereses	613.800.00	

303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		900.000.00
	1606.	Séptimo Convenio.		
		Contrato: Marzo 10/66. Base legal: Ley 24/59. Objetivo: Financiar compra de excedentes agrícolas.		
301. 501.		Amortización	9.312.600.00	
302. 503.		Intereses	2.918.600.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.200.000.00
	1607.	Octavo Convenio.		
		Convenio: 31 de mayo de 1968. Base legal: Leyes 24/59, 7ª/63 y Decreto 812/68. Objetivo: Compra excedentes agrícolas.		
301. 501.		Amortización	18.730.800.00	
302. 503.		Intereses	6.342.600.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.200.000.00
	1608.	Noveno Convenio.		
		Convenio: Marzo 4/70. Base legal: Leyes 24/59 y 7ª/63. Objetivo: Compra de productos agrícolas.		
301. 501.		Amortización	25.784.300.00	
302. 503.		Intereses	11.952.600.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.200.000.00
	1609.	Décimo Convenio.		
		Contrato: Junio 26/72. Base legal: Leyes 24/59, 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Compra excedentes agrícolas.		
301. 501.		Amortización	10.418.500.00	
302. 503.		Intereses	5.547.300.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.000.000.00
	1610.	Decimoprimer Convenio.		
		Contrato: Junio 26/73. Base legal: Leyes 24 y 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Compra excedentes agrícolas.		
301. 501.		Amortización	11.503.800.00	
302. 503.		Intereses	6.477.900.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.000.000.00
	1615.	Proveedores extranjeros Mindefensa.		
		Contratos: A celebrarse. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348/54 y 1837/55. Objetivo: Adquisición de bienes y servicios.		
301. 501.		Amortización	42.900.000.00	
302. 503.		Intereses	19.800.000.00	

303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		20.000.000.00
		Siemens Aktiengesellschaft.		
	1616.	Siemens de Alemania, Fujitsu Limited de Japón y Autophon A. G. Suiza.		
		Contrato: Diciembre 7/72. Base legal: Decreto legislativo 1837/55 y Resolución 197/72. Objetivo: Adquisición equipo Mindefensa.		
301. 501.		Amortización	75.900.000.00	
302. 503.		Intereses	3.300.000.00	
303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		10.222.205.00
		Banco Interamericano de Desarrollo.		
	1617.	Préstamo B.I.D. 64-OC-CO.		
		Contrato: Septiembre 18/63. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 41/68 y Decretos 3358/62 y 1205/69. Objetivo: Financiar instalamiento de una planta de soda en Cartagena.		
301. 501.		Amortización	35.620.200.00	
302. 503.		Intereses	7.187.200.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		11.500.000.00
	1618.	Préstamo B.I.D. 174-SF-CO.		
		Contrato: Abril 21/68. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67 y Decreto 574/68. Objetivo: Programa de estudios de Pre-inversión, por conducto del Departamento Administrativo de Planeación.		
301. 501.		Amortización	8.912.800.00	
302. 503.		Intereses	4.548.000.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		1.700.000.00
	1619.	Préstamo B.I.D. 182-SF-CO.		
		Contrato: Abril 21/68. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67, Decreto 567/68. Objetivo: Construcción, reconstrucción, mejoramiento y pavimentación carretera Troncal Transversal del Caribe.		
301. 501.		Amortización	30.366.900.00	
302. 503.		Intereses	15.531.000.00	
303. 505.		Comisiones	15.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.600.000.00
	1621.	Préstamo B.I.B. 237-SF-CO.		
		Contrato: Enero 16/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Construcción de carreteras por conducto Fondo Nacional de Caminos Vecinales.		
301. 501.		Amortización	32.511.900.00	

302. 503.	Intereses ...	32.624.100.00	
303. 505.	Comisiones ...	10.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		13.000.000.00
	1624. Préstamo B.I.D. 263-SF-CO.		
	Contrato: Julio 13/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65. Objetivo: Construcción carretera Santuario-Puerto Triunfo.		
301. 501.	Amortización ...	29.350.400.00	
302. 503.	Intereses ...	24.440.000.00	
303. 505.	Comisiones ...	15.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		4.000.000.00
	1625. Préstamo B.I.D. 276-SF-CO.		
	Contrato: Enero 20/71. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Estudios de Pre-inversión por conducto de FONADE.		
301. 501.	Amortización ...	14.013.800.00	
302. 503.	Intereses ...	9.305.200.00	
303. 505.	Comisiones ...	5.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		800.000.00
	1626. Préstamo B.I.D. 257-OC-CO.		
	Contrato: Marzo 4/74. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67 y 18/70. Objetivo: Proyecto mercadeo productos agropecuarios.		
302. 503.	Intereses ...	14.948.000.00	
303. 505.	Comisiones ...	10.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		6.900.000.00
	1627. Préstamo B.I.D. 238-OC-CO.		
	Contrato: Diciembre 11/72. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Programa integrado de desarrollo urbano.		
302. 503.	Intereses ...	32.138.200.00	
303. 505.	Comisiones ...	10.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		18.000.000.00
	1628. Préstamo B.I.D. 344-SF-CO.		
	Contrato: Diciembre 11/72. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Programa integrado de desarrollo urbano.		
302. 503.	Intereses ...	22.422.000.00	
303. 505.	Comisiones ...	15.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito ...		16.000.000.00
	1629. Bank of London and South America.		
	Convenio financiero (Bolsa): Agosto 14/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Financiar adquisición de equipo del Ministerio de Obras Públicas.		
301. 501.	Amortización ...	36.401.400.00	
302. 503.	Intereses ...	7.378.800.00	

303. 505.		Comisiones	15.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.800.000.00
	1630.	Eximbank, Continental y Schroder de U.S.A. Crédito No. 2679.		
		Contrato: Octubre 13/70. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65 y 26/67. Objetivo: Adquisición equipo del Ministerio de Obras Públicas, Fondo Vial Nacional.		
301. 501.		Amortización	41.250.000.00	
302. 503.		Intereses	7.425.000.00	
303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		5.600.000.00
	1631.	Manufacturers Hanover Trust, J. Henry Schroder Trust. - Wagg y Export Import Bank de EE.UU. - Crédito No. 3309.		
		Contrato: Julio 5/73. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Adquisición equipo Obras Públicas.		
301. 501.		Amortización	26.004.000.00	
302. 503.		Intereses	27.733.200.00	
303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		21.000.000.00
	1635.	Ferrostaal Aktiengesellschaft y Howaldtswerke - Deutsche Werft A. G. de Kiel de Alemania.		
		Contrato: Noviembre 12/70. Base legal: Decretos legislativos 1784, 2348/54 y 1837/55. Objetivo. Adquisición de equipo para Mindefensa.		
301. 501.		Amortización	237.703.200.00	
302. 503.		Intereses	12.449.800.00	
303. 505.		Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		65.000.000.00
	1637.	Allgemeine Elecktricitals Gesellschaft, Alemania.		
		Contrato: Diciembre 20/71. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348/54 y 1837/55. Objetivo: Adquisición de equipo de Mindefensa.		
301. 501.		Amortización	20.262.000.00	
302. 503.		Intereses	4.207.500.00	
303. 505.		Comisiones	5.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.000.000.00
	1638.	Dillon, Read First Boston, The Industrial Bank of Japan y Chemical Bank.		
		Contrato: Diciembre 19/73. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Planes de desarrollo económico.		
302. 503.		Intereses	207.900.000.00	
303. 505.		Comisiones	50.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		13.500.000.00
	1639.	Dillon, Read First Boston, The Industrial Bank of Japan y Chemical Bank.		

		Contrato: Diciembre 19/73. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Planes de desarrollo económico.		
302.	503.	Intereses	230.175.000.00	
303.	505.	Comisiones	50.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		4.000.000.00
	1641.	The Industrial Bank of Japan.		
		Contrato: Enero 9/73. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Planes de desarrollo económico.		
301.	501.	Amortización	45.540.000.00	
302.	503.	Intereses	72.270.000.00	
303.	505.	Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		790.000.00
	1643.	Gobierno de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Administración Postal.		
		Contrato: Mayo 28/73. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72.		
302.	503.	Intereses	2.904.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		2.000.000.00
	1644.	Gobierno de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.		
		Contrato: Mayo 3/73. Base legal: Leyes 18/70 y 3ª/72.		
302.	503.	Intereses	10.296.000.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		5.000.000.00
	1645.	Proveedores extranjeros. Salud Pública.		
		Contrato a celebrarse: Base legal: Ley 39/69. Objetivo: Adquisición de bienes y servicios para Corporación de Instituciones de Asistencia Social (CORPAL).		
301.	501.	Amortización	13.695.000.00	
302.	503.	Intereses	18.777.000.00	
303.	505.	Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		15.000.000.00
	1646.	J. Henry Schroder Wagg CO. Limited de Londres.		
		Contrato: Mayo 3/73. Base legal: Leyes 123/59, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Adquisición de equipo de Obras Públicas.		
301.	501.	Amortización	6.006.000.00	
302.	503.	Intereses	2.402.400.00	
303.	505.	Comisiones	10.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		7.500.000.00
	1647.	Chase Manhattan y Eximbank. Crédito 4834.		
		Contrato: Marzo 8/74. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348/54 y 1837/55. Objetivo: Adquisición de equipo Mindefensa.		
301.	501.	Amortización	14.850.000.00	
302.	503.	Intereses	6.600.000.00	

303. 505.		Comisiones	20.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		3.500.000.00
	1648.	Convenios Intergubernamentales.		
		Contratos: Junio 26 y julio 7/73, mayo 31/74, septiembre 30/74 y mayo 7/75. Base legal: Leyes 123/59, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Programas de desarrollo.		
302. 503.		Intereses	15.427.500.00	
303. 505.		Comisiones	50.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		8.000.000.00
	1649.	Bancos Americanos de Estados Unidos.		
		Contrato: Mayo 19/75. Base legal: Leyes 18/70, 3ª/72 y 18/75.		
302. 503.		Intereses	330.000.000.00	
303. 505.		Comisiones	100.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		11.000.000.00
	1650.	Imprevistos.		
		Acuerdo dispuesto en la base legal: Decreto-ley 294/73, artículo 32, ordinal 5, incisos 1º y 2º. Objetivo: Pago de mayor valor que se presente por fluctuación de las monedas extranjeras y otros programas de deuda externa		70.000.000.00

PROGRAMA 156

Deuda interna.

Bonos de Desarrollo Económico.

	1673.	Emisión 1975, Clase "F".		
		Contrato de fideicomiso de octubre 20/75 con el I.F.I. Base legal: Ley 14/74. Objetivo: Desarrollo económico (incluye honorarios, propaganda e impresión).		
306. 501.		Amortización	60.000.000.00	
307. 503.		Intereses	260.000.000.00	
309. 505.		Comisiones	5.000.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		150.000.000.00
	1674.	Emisión 1976, Clase "B".		
		Contrato de fideicomiso a celebrarse con el I.F.I. (incluye honorarios, propaganda e impresión de títulos).		
306. 501.		Amortización	12.747.800.00	
307. 503.		Intereses	133.500.000.00	
309. 505.		Comisiones	7.000.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		115.000.000.00
	1728.	Proveedores Salud Pública - CORPAL.		
		Base legal: Ley 9ª y Decreto 1281/73. Objetivo: Atender a obligaciones contraídas por la Corporación de Instituciones de Asistencia Social (CORPAL), asumidas por la Nación.		
306. 501.		Amortización	15.000.000.00	
307. 503.		Intereses	10.000.000.00	
		De los cuales se utilizan para este contracrédito		10.200.000.00

1729. Bonos de valor constante IFI y Banco Central Hipotecario.
Base legal: Decretos legislativos 687/67, 1935 y 2796/73. Objetivo: Atender mayor valor en ajuste de bonos de valor constante administrados por el IFI y Banco Central Hipotecario.

306. 501.	Amortización	70.000.000.00	
	De los cuales se utilizan para este contracrédito		20.000.000.00

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CAPITULO 065

Ministerio de Defensa Nacional.

PROGRAMA 175

Dirección y administración.

Servicios personales.

Claves:		
101-151-103-1771-1.	Sueldos personal de nómina	200.000.00

Gastos generales.

106-151-219-1788-1.	Apoyo a operaciones militares	322.000.00

PROGRAMA 176

Operación administrativa del Comando General.

Servicios personales.

101-151-103-1771-2.	Sueldos personal de nómina	10.000.00
102-151-117-1774-2.	Prima de navidad	70.000.00

Gastos generales.

106-151-205-1780-2.	Viáticos y gastos de viaje	60.000.00
106-151-207-1781-2.	Servicio de comunicaciones	50.000.00
106-151-213-1784-2.	Impresos y publicaciones	19.375.00
106-151-219-1789-2.	Gastos reservados	100.000.00

PROGRAMA 177

Operación administrativa del Ejército.

Servicios personales.

101-152-103-1771-3.	Sueldos personal de nómina	3.500.000.00
101-152-109-1772-3.	Remuneración servicios técnicos	254.705.00
102-152-119-1775-3.	Prima de alimentación, lavado y peluquería	12.292.328.00

PROGRAMA 178

Operación administrativa de la Armada.

Servicios personales.

101-153-103-1771-4.	Sueldos personal de nómina	1.100.000.00
102-153-117-1774-4.	Prima de navidad	300.000.00

Gastos generales.

106-153-211-1783-4.	Materiales y suministros	700.000.00

PROGRAMA 179

Operación administrativa de la Fuerza Aérea.

Servicios personales.

101-154-103-1771-5.	Sueldos personal de nómina	2.500.000.00

Gastos generales.

105-154-201-1778-5.	Mantenimiento y aseguros	2.500.000.00

POLICIA NACIONAL

CAPITULO 070

Policía Nacional.



PROGRAMA 185

Servicios policiales.

Servicios personales.

Claves:

102-132-117-1855-1.	Prima de navidad	1.500.000.00
102-132-131-1857-1.	Prima de vacaciones	1.840.000.00
102-132-127-1860-1.	Auxilio de transporte	212.276.00
102-132-119-1861-1.	Prima de alimentación	107.848.00

Gastos generales.

106-132-219-1877-1.	Reintegro de primas y seguros	200.000.00

Transferencias.

201-332-401-1880-1.	Pensiones de invalidez	4.000.000.00
201-332-401-1882-1.	Pensiones de jubilación y cuotas partes	5.000.000.00

PROGRAMA 186

Capacitación y formación del personal.

101-317-103-1851-2.	Sueldos del personal de nómina	6.310.686.00
102-317-127-1860-2.	Auxilio de transporte	40.581.00

Gastos generales.

106-317-205-1866-2.	Viáticos y gastos de viaje	254.498.00
106-317-219-1878-2.	Raciones de campaña	50.000.00

PROGRAMA 187

Sanidad y asistencia social.

Servicios personales.

102-351-127-1860-3.	Auxilio de transporte	20.344.00

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO 080

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

PROGRAMA 205

Dirección y administración superior.

Servicios personales.

Claves:		
101-111-109-2003-1.	Remuneración servicios técnicos	250.000.00
101-111-111-2004-1.	Honorarios	100.000.00
102-111-120-2007-1.	Prima técnica	418.800.00
102-111-123-2010-1.	Indemnización por vacaciones	384.800.00

PROGRAMA 206

Administración e inspección del trabajo.

Servicios personales.

101-334-109-2003-2.	Remuneración servicios técnicos	300.000.00
101-334-115-2005-2.	Horas extras y días feriados	330.000.00
102-334-120-2007-2.	Prima técnica	366.600.00

PROGRAMA 207

Empleo y promoción social.

Servicios personales.

101-337-109-2003-3.	Remuneración servicios técnicos	1.000.000.00
101-337-115-2005-3.	Horas extras y días feriados	200.000.00
102-337-120-2007-3.	Prima técnica	463.200.00

PROGRAMA 208

Seguridad social.

Servicios personales.

101-337-115-2005-4.	Horas extras y días feriados	140.000.00
102-337-120-2007-4.	Prima técnica	366.600.00

MINISTERIO DE SALUD

CAPITULO 085

Ministerio de Salud.

PROGRAMA 216

Atención médica.

Gastos generales.

Claves:		
106-351-205-2162-2.	Viáticos y gastos de viaje	111.400.00

CAPITULO 90

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

PROGRAMA 238

Aportes desarrollo regional.

Claves:

203-442-413-2341.	Departamento del Valle		18.000.00
	02. Cali: Para entregar al Comité Pro-defensa Barrio "Doce de Octubre" ...	18.000.00	

PRESUPUESTO DE INVERSION

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CAPITULO 245

Ministerio de Defensa Nacional.

PROGRAMA 581

Construcción de cuarteles y otras instalaciones.

Bonos Ley 21/63 —3—.

Claves: 564-152.

Artículo 5753.	Al Ejército Nacional con destino a las siguientes obras		8.000.000.00
	01. Compra de terrenos y construcción Batallón Nariño-Barranquilla	2.000.000.00	
	06. Compra de terrenos y construcción Batallón de Infantería Urabá	1.000.000.00	
	15. Adquisición áreas de instrucción Unidad Bogotá	3.000.000.00	
	20. Acción cívico-militar, obras varias de infraestructura en el país	2.000.000.00	

PROGRAMA 582

Dotación y mantenimiento equipo militar.

Bonos de Desarrollo Económico —2—.

Claves: 564-152.

Artículo 5758.	Armada Nacional		5.000.000.00
	06. Compra de equipo y herramientas para submarinos y unidades de superficie	5.000.000.00	
	Suman los contracréditos ....$		824.386.246.00

Artículo 2º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrense los siguientes créditos adicionales al Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal de 1976:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

CAPITULO 030

Departamento Administrativo de Seguridad.

PROGRAMA 030

Dirección y administración.

Servicios personales.

Claves:

102-111-123-0308-1. Indemnización por vacaciones ..... $ 150.000.00

Gastos generales.

105-111-203-0311-1. Compra de equipo 650.000.00

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Deuda Pública.

CAPITULO 060

Dirección General de Crédito Público.

PROGRAMA 155

Deuda externa.

Clave funcional 510.

Estados Unidos de Norteamérica.

1611. Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos. Contrato 711 y 712.

Contratos: 711 y 712 de junio 18 y 29/71. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348 de 1954 y 1837/55. Objetivo: Adquisición equipo Mindefensa.

301.	501.	Amortización	7.700.000.00	
302.	503.	Intereses	5.500.000.00	13.200.000.00

1614. Departamento de Defensa U.S.A.. Contrato 731.

Contrato: 731 de febrero 28/73. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348/54 y 1837/55. Objetivo: Adquisición equipo Mindefensa.

302.	503.	Intereses	1.400.000.00	1.400.000.00

1631. Manufacturers Hanover Trust, J. Henry Schroder Trust - Wagg y Export Import - Bank de EE.UU. Crédito 3309.

Contrato de julio 5/73. Base legal: Leyes 123/59, 9ª/62, 12/65, 26/67, 18/70 y 3ª/72. Objetivo: Adquisición equipo Obras Públicas.

301.	501.	Amortización	1.621.000.00	1.621.000.00

1633. Avions Marcel Dassault (A.M.D.) y la Societé Nationale d'Etude et de Construction de Moteurs d'Aviation de Francia.

Contrato: Diciembre 10/70. Base legal: Decretos legislativos 1784 y 2348/54, 1837/55. Objetivo: Adquisición de equipo para Mindefensa.

302.	503.	Intereses	15.000.000.00	15.000.000.00

PROGRAMA 156

Deuda interna.

Bonos de Desarrollo Económico.

1666. Emisión 1968. Clases "B" y "E".

Contratos de fideicomiso del 4 y 19 de abril/68. Base legal: Decretos 2208 de 1967 y 244/68.

306.	501.	Amortización	400.000.00	400.000.00

1687. Bonos Nacionales de Deuda Pública Interna. Ley 21/63 del 8% anual.

Contrato de fideicomiso, 30 de octubre/63, con el Banco de la República. Base legal: 21/63 y Decreto 1947 bis de 1963.

306.	501.	Amortización	2.246.900.00	2.246.900.00

1712. Banco de la República ... ...

Contrato junio 27/74. Base legal: Ley 22/73. Objetivo: Financiación deuda interna IDEMA.

306.	501.	Amortización	4.158.916.00	
307.	503.	Intereses	7.234.100.00	11.393.016.00

1715. Pagarés a favor del Departamento del Cauca.

Pagarés sin intereses. Contratos: 4 de agosto/66 y 12 de julio/70. Base legal: Decreto legislativo 234/58, Ley 132/60. Objetivo: Para amortizar pagarés o reintegrar directamente al Departamento del Cauca, las intervenciones que éste haga en construcción y terminación de carreteras del Plan Vial de la Secretaría del Departamento de Obras Públicas.

306.	501.	Amortización	30.000.000.00	30.000.000.00

1732. Fondo de Monedas Extranjeras.

Base legal: Decreto 294/73 ... ... 140.000.000.00

1734. Gastos por mayor valor diferencia de cambio.

Para atender mayor valor por diferencia de cambio del préstamo celebrado entre el K.F.W. de Alemania y las Empresas Públicas de Manizales. Contrato de marzo 12 de 1976, Decreto-ley 294/73 y 505/74 ... ... 70.000.00

1736A. Pagarés emergencia económica.

Base legal: Decretos legislativos 2144, 2338 y 2380/74, 293/75 y 1391/76. Legalización descuento inicial y demás gastos que deban hacerse para asegurar la colocación de estos documentos 545.291.289.00

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CAPITULO 065

Ministerio de Defensa Nacional.

PROGRAMA 175

Dirección y administración.

Servicios personales.

Claves:

102-151-117-1774-1.	Prima de navidad	109.000.00
102-151-119-1775-1.	Prima de alimentación, lavado y peluquería	3.000.00
102-151-131-1776-1.	Prima de vacaciones	2.100.000.00
102-151-127-1777-1.	Auxilio de transporte	410.000.00

Transferencias.

202-332-402-1794-1.	Caja de Retiro Fuerzas Militares	15.000.000.00

PROGRAMA 176

Operación administrativa del Comando General.

Gastos generales.

105-151-201-1778-2.	Mantenimiento y aseguros	109.375.00
106-151-209-1782-2.	Servicios públicos	200.000.00

PROGRAMA 177

Operación administrativa del Ejército.

Gastos generales.

105-152-201-1778-3.	Mantenimiento y aseguros	305.513.20
106-152-207-1781-3.	Servicio de comunicaciones	1.000.000.00
106-152-209-1782-3.	Servicios públicos	1.212.690.48
203-160-412-1782A3.	Deuda insoluta 1975	3.528.829.32

POLICIA NACIONAL

CAPITULO 070

Policía Nacional.

PROGRAMA 185

Servicios policiales.

Servicios personales.

Claves:

101-132-103-1851-1.	Sueldos del personal de nómina	2.635.631.00
102-132-129-1858-1.	Subsidio familiar y demás primas legales	12.134.965.00

PROGRAMA 186

Capacitación y formación del personal uniformado.

Servicios personales.

102-317-129-1858-2.	Subsidio familiar y demás primas legales	608.448.00

Gastos generales.

105-317-201-1864-2.	Mantenimiento y aseguros	304.498.00

PROGRAMA 187

Sanidad y asistencia social.

Servicios personales.

101-351-103-1851-3.	Sueldos del personal de nómina	1.000.000.00
102-351-117-1855-3.	Prima de navidad	100.000.00
102-351-119-1861-3.	Prima de alimentación	16.000.00

Gastos generales.

106-351-211-1869-3.	Materiales y suministros	2.736.691.00

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO 080

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

PROGRAMA 205

Dirección y administración superior.

Servicios personales.

Claves:

101-111-105-2002-1.	Gastos de representación	60.000.00

Gastos generales.

105-111-201-2011-1.	Mantenimiento y aseguros	300.000.00
105-111-203-2012-1.	Compra de equipo	100.000.00
106-111-205-2013-1.	Viáticos y gastos de viaje	500.000.00
106-111-207-2014-1.	Servicios de comunicaciones	300.000.00
106-111-209-2015-1.	Servicios públicos	200.000.00

Transferencias.

205-337-430-2031-1.	Congresos sindicales y cooperativas	480.000.00

PROGRAMA 206

Administración e inspección del trabajo.

Gastos generales.

105-334-201-2011-2.	Mantenimiento y aseguros	200.000.00
105-334-203-2012-2.	Compra de equipo	200.000.00
106-334-205-2013-2.	Viáticos y gastos de viaje	500.000.00
106-334-207-2014-2.	Servicios de comunicaciones	200.000.00
106-334-209-2015-2.	Servicios públicos	300.000.00

PROGRAMA 207

Empleo y promoción social.

Gastos generales.

105-337-201-2011-3.	Mantenimiento y aseguros	50.000.00
105-337-203-2012-3.	Compra de equipo	50.000.00
106-337-205-2013-3.	Viáticos y gastos de viaje	200.000.00
106-337-207-2014-3.	Servicios de comunicaciones	100.000.00
106-337-209-2015-3.	Servicios públicos	100.000.00

PROGRAMA 208

Seguridad social.

Gastos generales.

105-337-201-2011-4.	Mantenimiento y aseguros	30.000.00
105-337-203-2012-4.	Compra de equipo	50.000.00
106-337-205-2013-4.	Viáticos y gastos de viaje	200.000.00
106-337-207-2014-4.	Servicios de comunicaciones	100.000.00
106-337-209-2015-4.	Servicios públicos	100.000.00

MINISTERIO DE SALUD

CAPITULO 085

Ministerio de Salud.

PROGRAMA 225

Pago de vigencias expiradas.

Artículo 2277. Para el pago de deudas de vigencias expiradas por concepto de servicios personales 5.226.00

Gastos generales.

Artículo 2278. Para el pago de deudas de vigencias expiradas, por concepto de gastos generales 106.174.00

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

CAPITULO 90

Ministerio de Desarrollo Económico.

PROGRAMA 238

Aportes para desarrollo regional.

Claves: 203-442-413.

Artículo 2341. Departamento del Valle 18.000.00

2A. Cali: Para entregar a la Junta Pro-defensa Barrio "Doce de Octubre" ... 18.000.00

PRESUPUESTO DE INVERSION

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

CAPITULO 215

Departamento Administrativo de Seguridad.

PROGRAMA 515

Renovación red de radio, comunicaciones y construcciones.

Inversión indirecta.

Recursos ordinarios —1—.

Claves: 568-133.

Artículo 5152.	Construcción edificios y casas		2.000.000.00
	01. Construcción edificio Bogotá	2.000.000.00	

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CAPITULO 245

Ministerio de Defensa Nacional.

PROGRAMA 582

Dotación y mantenimiento equipo militar.

Bonos Ley 21/63 —3—.

Claves: 564-152.

Artículo 5757.	Ejército Nacional		8.000.000.00
	01. Adquisición, conservación y renovación de material de guerra (incluyendo deuda Men y Brant)	8.000.000.00	

PROGRAMA 584

Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

Bonos Desarrollo Económio —3—.

Claves: 564-154.

Artículo 5773.	Gabinete		5.000.000.00
	01. Inversiones temporales	5.000.000.00	
	Suman los créditos adicionales ... ...$		824.386.246.00

Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en Bogotá, D. E., a 15 de diciembre de 1976.

Comuníquese y publíquese,

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

El Ministro de Gobierno,
Rafael Pardo Buelvas.

El Ministro de Relaciones Exteriores,
Indalecio Liévano Aguirre.

El Ministro de Justicia,
César Gómez Estrada.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rodrigo Botero Montoya.

El Ministro de Defensa,
Abraham Varón Valencia.

El Ministro de Agricultura,
Alvaro Araújo Noguera.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
Oscar Montoya Montoya.

El Ministro de Salud,
Raúl Orejuela Bueno.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Diego Moreno Jaramillo.

El Ministro de Minas y Energía,
Jaime García Parra.

El Ministro de Educación Nacional,
Hernando Durán Dussán.

El Ministro de Comunicaciones,
Sara Ordóñez de Londoño.

El Ministro de Obras Públicas y Transporte,
Humberto Salcedo Collantes.

Se corrieron los traslados legales. No hubo intervención de particulares. El Procurador General de la Nación conceptuó que el Decreto no tiene relación alguna con los hechos generadores del estado de sitio, y que, por tanto, es violatorio del artículo 121 de la Constitución.

El Decreto transcrito, que viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho tiene como antecedente inmediato el señalado con el número 2131 de 8 de noviembre de 1976, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, previo concepto del Consejo de Estado.

En el presente caso, y según se lee en la parte considerativa del Decreto, el Gobierno invoca para dictarlo las siguientes razones:

"Que por la carencia de recursos presupuestales hay retardo en el pago de sueldos, subsidios y primas de navidad a los servidores del Estado y en el de otros gastos inherentes a la Administración Pública Nacional, con lo que se presenta una situación de inquietud y malestar laboral y se perturba el normal desarrollo de las actividades oficiales, circunstancias que, con otros hechos perturbadores del orden público, dificulta el pronto restablecimiento de éste".

Atendiendo al criterio de la Corte, expuesto en sus fallos de 25 de noviembre de 1976 y 20 de enero de 1977, la pauta para buscar la conexión entre el estado de sitio y las medidas que se tomen para superarlo debe buscarse en los hechos que causaron o agravan la perturbación. Sólo así le es dable a la Corte mantener rígidamente la finalidad del artículo 121 de la Constitución cuando habla de los "precisos límites", dentro de los cuales puede moverse el Presidente al expedir los decretos legislativos. La pauta indicada, no señala en este caso ninguna conexión entre los hechos perturbadores y el Decreto que se examina, pues resulta obvio que el pago de sueldos, prestaciones sociales y otros gastos corrientes de la administración, hacen parte del rodaje común de la misma y no tienen por qué ser atendidos, en las circunstancias actuales, a través de decretos de estado de sitio.

Lo anterior lleva a la Corte a concluir que el Decreto que se revisa no guarda relación con los hechos perturbadores del orden y no se arregla, por lo mismo, a la finalidad del artículo 121 de la Constitución Nacional.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2640 de 15 de diciembre de 1976 por el cual se hacen unos contracréditos y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976, por la suma de $ 824.386.246 y por razones de orden público.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Alejandro Córdoba Medina, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Fabio Calderón Botero, Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTADO DE SITIO

Debe aparecer una relación de causalidad entre las medidas adoptadas por los Decretos legislativos y los hechos que originaron o mantienen la perturbación del orden. - Créditos y contracréditos. **El trámite excepcional previsto para época de perturbación del orden público, solo puede utilizarse respecto de gastos que tengan relación de causalidad con los hechos que originaron o mantienen la perturbación del orden.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de febrero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago).*

Aprobada Acta número 5 de 10 de febrero de 1977.

Para revisión de constitucionalidad ha llegado a la Corte Suprema de Justicia remitido por la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Decreto legislativo número 2643, cuyo texto es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2643 DE 1976
(diciembre 15)

por el cual se hacen unos contracréditos y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976 (Ministerio de Educación Nacional), $ 54.401.732.00, por razones de orden público.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 121 de la Constitución Nacional y 104 del Decreto-ley 294 de 1973, respectivamente; en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

Considerando:

Que por Decreto número 2131 de 8 de octubre de 1976 se declararon la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional;

Que el no pago oportuno de sueldos, subsidios y primas de navidad a los servidores del Estado causa inquietud y malestar laboral y la carencia de recursos presupuestales para atender otros gastos inherentes a la Administración perturban el normal desarrollo de su gestión, circunstancia que unidas a otros hechos perturbadores del orden público dificultan el pronto restablecimiento del mismo;

Que el artículo 104 del Decreto 294 de 1973 facultó al Gobierno Nacional, durante el estado de sitio, para abrir los créditos adicionales y efectuar los contracréditos al Presupuesto, en la forma que decidan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros;

Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de efectuar contracréditos y créditos al Presupuesto de Gastos vigente para disponer de los recursos para atender a los gastos que requiere la normalización del servicio público nacional;

Que por Resoluciones números 4953, 9822, 9846 y 9851 de 1976 el Ministerio de Educación Nacional declaró sobrante y disponible para contracreditar varias apropiaciones de su presupuesto vigente para financiar los créditos que se proponen, y

Que el Contralor General de la República expidió los Certificados de Disponibilidad números 117, 118, 120 y 122 de 1976, por $ 8.063.283; $ 2.000.000; $ 7.738.395 y $ 36.600.054, respectivamente, de los cuales se utilizan $ 8.063.283, $ 2.000.000, $ 7.338.395, $ 36.600.054 y que a la vez sirven de base para las operaciones presupuestales siguientes:

Decreta:

Artículo 1º Hácense los siguientes contracréditos en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976 en los Certificados de Reserva y Disponibilidad números 117, 118, 120 y 122 de 1976, expedidos por la Contraloría General de la República:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 100

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 255

Dirección superior.

Subprograma 1. Gabinete del Ministro.

Gastos generales.

Claves:		
105-111-203-2567-1.	Compra de equipo ... $	200.000.00
106-111-213-2572-1.	Impresos y publicaciones ...	400.000.00

Subprograma 2. Concentración de desarrollo rural.

Gastos generales.

105-212-201-2566-2.	Mantenimiento y aseguros ...	100.000.00
105-312-203-2567-2.	Compra de equipo ...	220.000.00
106-312-205-2568-2.	Viáticos y gastos de viaje ...	60.000.00
106-312-207-2569-2.	Servicio de comunicaciones ...	10.000.00
106-312-209-2570-2.	Servicios públicos ...	30.000.00
106-312-211-2571-2.	Materiales y suministros ...	150.000.00
106-312-213-2572-2.	Impresos y publicaciones ...	39.450.00
106-312-219-2575-2.	Sostenimiento de semovientes ...	82.800.00

Transferencias.

203-312-413-2581-2.	Para gastos nuevas concentraciones de desarrollo rural 1975-1976 ...	1.421.287.00

PROGRAMA 256

Inspección educativa.

Gastos generales.

106-311-205-2568-3.	Viáticos y gastos de viaje ...	200.000.00
106-311-213-2572-3.	Impresos y publicaciones ...	94.558.00

PROGRAMA 257

Administración educativa.

Servicios personales.

102-311-129-2562-4.	Subsidio familiar ...	500.000.00
101-311-103-2565-4.	Diferencia escalafón ...	500.000.00

Gastos generales.

105-311-201-2566-4.	Mantenimiento y aseguros ...	200.000.00
105-311-203-2567-4.	Compra de equipo ...	800.000.00
106-311-211-2571-4.	Materiales y suministros ...	200.000.00
106-311-213-2572-4.	Impresos y publicaciones ...	81.734.00

PROGRAMA 258

Educación elemental.

Subprograma 1. Enseñanza primaria en territorios misionales.

Servicios personales.

102-312-119-2559-5.	Prima de alimentación	550.000.00
102-312-121-2561-5.	Otras primas	1.000.000.00
101-312-103-2565-5.	Diferencia escalafón	500.000.00

Transferencias.

205-312-430-2619-5.	Sostenimiento escuelas en territorios misionales	200.000.00
205-312-430-2621-5.	Escuelas de rehabilitación en territorios misionales	55.000.00
205-312-430-2623-5.	Restaurantes escolares	50.000.00

Subprograma 2. Núcleos e internados rurales.

105-312-201-2566-6.	Mantenimiento y aseguros	50.000.00
105-312-203-2567-6.	Compra de equipo	70.000.00
106-312-205-2568-6.	Viáticos y gastos de viaje	15.000.00
106-312-207-2569-6.	Servicio de comunicaciones	15.000.00
106-312-209-2570-6.	Servicios públicos	15.000.00
106-312-211-2571-6.	Materiales y suministros	50.000.00
106-312-213-2572-6.	Impresos y publicaciones	9.400.00

Subprograma 3. Enseñanza vocacional campesina.

Servicios personales.

101-312-119-2559-7.	Prima de alimentación	270.428.00

Gastos generales.

105-312-201-2566-7.	Mantenimiento y aseguros	15.000.00
105-312-203-2567-7.	Compra de equipo	30.000.00
106-312-209-2570-7.	Servicios públicos	13.980.00
106-312-211-2571-7.	Materiales y suministros	19.570.00
106-312-213-2572-7.	Impresos y publicaciones	3.000.00

PROGRAMA 259

Educación media.

Subprograma 1. Enseñanza secundaria.

Servicios personales.

101-313-103-2551-8.	Sueldos del personal de nómina	14.507.000.00
102-313-119-2559-8.	Prima de alimentación	2.000.000.00
102-313-121-2560-8.	Prima especial	1.396.065.00

Gastos generales.

106-313-209-2570-8.	Servicios públicos	100.000.00

Subprograma 2. Enseñanza comercial.

Servicios personales.

102-315-119-2559-9.	Prima de alimentación	76.376.00
102-315-121-2560-9.	Prima especial	45.000.00

Gastos generales.

106-315-209-2570-9.	Servicios públicos	70.000.00

Subprograma 3. Enseñanza industrial.

Gastos generales.

106-315-209-2570-10.	Servicios públicos	50.000.00

Subprograma 4. Enseñanza agropecuaria.

Servicios personales.

101-316-103-2551-11.	Sueldos del personal de nómina	700.000.00
102-316-117-2556-11.	Prima de navidad	230.171.00
102-316-119-2559-11.	Prima de alimentación	230.000.00

Gastos generales.

105-316-201-2566-11.	Mantenimiento y aseguros	40.000.00
105-316-203-2567-11.	Compra de equipo	80.000.00
106-316-209-2570-11.	Servicios públicos	15.000.00
106-316-213-2572-11.	Impresos y publicaciones	8.000.00

Subprograma 5. Enseñanza vocacional femenina.

Servicios personales.

101-316-103-2551-12.	Sueldos del personal de nómina	1.200.000.00
102-316-117-2556-12.	Prima de navidad	150.000.00
102-316-119-2559-12.	Prima de alimentación	140.000.00

Gastos generales.

105-316-201-2566-12.	Mantenimiento y aseguros	15.000.00
105-316-203-2567-12.	Compra de equipo	38.000.00
106-316-205-2568-12.	Viáticos y gastos de viaje	804.00
106-316-207-2569-12.	Servicios de comunicaciones	1.000.00
106-316-209-2570-12.	Servicios públicos	30.223.00
106-316-211-2571-12.	Materiales y suministros	20.268.00
106-316-213-2572-12.	Impresos y publicaciones	2.463.00

Subprograma 6. Enseñanza normalista.

Servicios personales.

101-313-117-2556-13.	Prima de navidad	152.252.00
102-313-121-2560-13.	Prima especial	10.000.00

Subprograma 7. Educación media diversificada.

Gastos generales.

105-313-201-2566-14.	Mantenimiento y aseguros	15.000.00
105-313-205-2568-14.	Viáticos y gastos de viaje	200.000.00

105-313-207-2569-14.	Servicio de comunicaciones	40.000.00
106-313-211-2571-14.	Materiales y suministros	20.000.00

Subprograma 9. Junta Central de Contadores.

Gastos generales.

106-319-213-2572-16.	Impresos y publicaciones	25.000.00

PROGRAMA 260

Carreras intermedias.

Servicios personales.

102-313-117-2556-19.	Prima de navidad	50.000.00
102-313-119-2559-19.	Prima de alimentación	80.000.00
102-313-121-2560-19.	Prima especial	14.000.00

Gastos generales.

105-313-201-2566-19.	Mantenimiento y aseguros	10.000.00
105-313-203-2567-19.	Compra de equipo	10.000.00
106-313-209-2570-19.	Servicios públicos	10.000.00
106-313-211-2571-19.	Materiales y suministros	15.000.00

PROGRAMA 261

Servicios educativos.

Subprograma 1. Dirección y control.

Gastos generales.

105-311-203-2567-20.	Compra de equipo	40.000.00
105-311-207-2569-20.	Servicios de comunicaciones	3.760.00
106-311-209-2570-20.	Servicios públicos	14.350.00
106-311-213-2572-20.	Impresos y publicaciones	72.702.00

Subprograma 2. Promoción colegios cooperativos.

Gastos generales.

105-313-203-2567-21.	Compra de equipo	80.000.00
106-313-107-2569-21.	Servicios de comunicación	6.072.00
106-313-209-2570-21.	Servicios públicos	14.350.00
106-313-213-2572-21.	Impresos y publicaciones	87.200.00

Subprograma 3. Programa en colegios cooperativos.

Servicios personales.

101-313-103-2551-22.	Sueldos del personal de nómina	200.000.00
102-313-119-2559-22.	Prima de alimentación	510.000.00
102-313-121-2560-22.	Prima especial	550.000.00

Subprograma 4. Colonias de vacaciones.

Servicios personales.

102-319-121-2561-23.	Otras primas	40.000.00

Gastos generales.

105-319-203-2567-23.	Compra de equipo	20.000.00
106-319-209-2570-23.	Servicios públicos	10.000.00

PROGRAMA 262

Radio, televisión educativa.

Gastos generales.

105-319-203-2567-24.	Compra de equipo	300.000.00
106-319-207-2569-24.	Servicios de comunicaciones	10.000.00
106-319-208-2570-24.	Servicios públicos	17.000.00
106-319-211-2571-24.	Materiales y suministros	200.000.00
106-319-213-2572-24.	Impresos y publicaciones	111.799.00

PROGRAMA 263

Educación de adultos.

Subprograma 1. Dirección y control.

Gastos generales.

105-317-203-2567-25.	Compra de equipo	21.529.00
106-317-211-2571-25.	Materiales y suministros	504.600.00
106-317-213-2572-25.	Impresos y publicaciones	348.800.00

Subprograma 2. Alfabetización.

Gastos generales.

105-317-203-2567-26.	Compra de equipo	100.000.00
106-317-211-2571-26.	Materiales y suministros	100.000.00

PROGRAMA 264

Educación especial.

Gastos generales.

105-317-201-2567-27.	Compra de equipo	13.486.00
105-317-213-2572-27.	Impresos y publicaciones	35.999.00

PROGRAMA 266-A

Nacionalización de la educación.

Transferencias.

203-312-412-2677-X-29A.	Funcionamiento de nuevos planteles	4.591.871.00

PROGRAMA 265

Aportes al sector educativo.

204-319-414-2603-28.	Instituto Colombiano de Pedagogía	14.380.391.00

PRESUPUESTO DE INVERSION

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

PROGRAMA 664

Fomento deportivo.

Recursos ordinarios 1.

Inversión indirecta.

Claves: 588-318.

Artículo 6609.	Desarrollo de la organización deportiva		2.000.000.00
	01. Juegos deportivos. universitarios	2.000.000.00	
	Suman los contracréditos ... ...$		54.401.732.00

Artículo 2º Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrense los siguientes créditos adicionales en el Presupuesto de la actual vigencia:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

CAPITULO 100

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 258

Educación elemental.

Subprograma 1. Enseñanza primaria en territorios misionales.

Servicios personales.

Claves:

101-312-103-2551-5.	Sueldos del personal de nómina ... ...$	400.000.00

Subprograma 2. Núcleos e internados rurales.

Servicios personales.

101-312-103-2551-6.	Sueldos del personal de nómina	1.000.000.00

Subprograma 3. Enseñanza vocacional campesina

Servicios personales.

101-312-103-2551-7.	Sueldos del personal de nómina	530.000.00

PROGRAMA 259

Educación media.

Subprograma 2. Enseñanza comercial.

Servicios personales.

101-315-103-2551-9.	Sueldos del personal de nómina	1.888.776.00
102-315-131-2558-9.	Prima de vacaciones	6.800.00

Subprograma 3. Enseñanza industrial.

Servicios personales.

101-315-103-2551-10.	Sueldos del personal de nómina	25.209.202.00

102-315-117-2556-10.	Prima de navidad	995.169.00
102-315-131-2558-10.	Prima de vacaciones	38.200.00
102-315-119-2559-10.	Prima de alimentación	128.676.00

Subprograma 6. Enseñanza normalista.

Servicios personales.

101-313-103-2551-13.	Sueldos del personal de nómina	10.886.926.00
102-313-121-2561-13.	Otras primas	127.800.00

Subprograma 10. Enseñanza secundaria en locales cedidos por el Episcopado.

Servicios personales.

101-313-103-2551-17.	Sueldos del personal de nómina	1.630.314.00
102-313-117-2556-17.	Prima de navidad	49.069.00

PROGRAMA 260

Carreras intermedias.

Servicios personales.

101-313-103-2551-19.	Sueldos del personal de nómina	350.873.00

PROGRAMA 261

Servicios educativos.

Subprograma 4. Colonias de vacaciones.

Servicios personales.

101-319-103-2551-23.	Sueldos del personal de nómina	555.532.00

PROGRAMA 263

Educación de adultos.

Subprograma 2. Alfabetización.

Servicios personales.

101-317-103-2551-26.	Sueldos del personal de nómina	867.000.00

PROGRAMA 264-A

Dirección de capacitación y perfeccionamiento docente, currículum y medios educativos. (incluye las siguientes divisiones de: diseño y programación curricular de educación formal, diseño y programación curriculada de educación no formal —materiales impresos y audiovisuales—, medios de educación a distancia —documentación e información educativa—, coordinación de centros experimentales pilotos y evaluación de rendimiento escolar).

Servicios personales.

101-317-103-2551-27A.	Sueldos del personal de nómina	5.189.480.00
102-317-117-2556-27A.	Prima de navidad	1.679.247.00
102-317-131-2558-27A.	Prima de vacaciones	869.668.00

PRESUPUESTO DE INVERSION

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CAPITULO 280

Ministerio de Educación Nacional.

PROGRAMA 661

Fomento de la educación superior.
Recursos ordinarios 1.

Inversión indirecta.

Claves: 588-314.

Artículo 6553. Aportes a universidades		2.000.000.00
17. Universidad Industrial de Santander ...	2.000.000.00	
Suman los créditos adicionales ... ...$		54.401.732.00

Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Bogotá, D. E., a quince de diciembre de 1976.

Consideraciones.

1ª Esta copia está debidamente autenticada y tiene la firma del Presidente y la de todos los Ministros; se invoca para su expedición las facultades del artículo 121 y el hecho de que el país está en estado de sitio declarado por Decreto número 2131 de 1976; por estos aspectos la norma revisada se ciñe a los mandatos constitucionales.

2ª Como hechos fundamentales de este Decreto se destacan, para este estudio, los considerandos que se reproducen:

"Que el no pago oportuno de sueldos, subsidios, y primas de navidad a los servidores del Estado causa inquietud y malestar laboral y la carencia de recursos presupuestales para atender otros gastos inherentes a la Administración perturban el normal desarrollo de su gestión, circunstancia que unidas (sic) a otros hechos perturbadores del orden público dificultan el pronto restablecimiento del mismo;

"... ... ...

"Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de efectuar contracréditos y créditos al Presupuesto de Gastos vigente para disponer de los recursos para atender a los gastos que requiere la normalización del servicio público nacional";

3ª Los contracréditos que en el artículo 1º del Decreto se relacionan comprenden saldos sobrantes y disponibles del Presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, según resoluciones de esa entidad, certificados como tales por la Contraloría General de la República y con ellos se abren créditos adicionales por iguales sumas al mismo Ministerio, discriminados en el artículo segundo.

Una comparación detallada de estos créditos y contracréditos demuestra que los traslados se hacen dentro del Presupuesto del Ministerio de Educación Nacional y aún dentro del mismo Capítulo 100 por la suma de $ 54.401.732.

4ª El Presupuesto Nacional para la vigencia de 1976 fue aprobado por la Ley 35 de 1975 (noviembre 26).

Hay con el Decreto en estudio, una suspensión parcial de la ley aprobatoria del Presupuesto Nacional.

5ª El Gobierno en virtud de las facultades del artículo 121, puede suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, y adoptar las medidas que tiendan al restablecimiento del orden perturbado. Debe, por tanto, aparecer una relación directa de causalidad entre las medidas adoptadas por los decretos legislativos y los hechos que originaron o mantienen la perturbación del orden.

No aparece relación de causalidad entre la utilización de los créditos adicionales y la emergencia política actual, por lo cual se rebasan los precisos límites que la Constitución traza al Gobierno para su actividad legislativa de excepción.

6ª El Jefe del Ministerio Público, al pedir la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto revisado, aduce esta razón:

"Si se tienen en cuenta las causas que obligaron a declarar turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, conforme a las motivaciones del Decreto 2131 de 1976, es fácil establecer que no guardan relación con la necesidad de arbitrar recursos para el pago de sueldos y demás gastos a que se refiere el Decreto que es materia de revisión".

7ª La doctrina expuesta en las consideraciones anteriores, que tiene el respaldo del Ministerio Público, es la misma sostenida por la Corte, sin modificación alguna, a partir de la reforma constitucional de 1968.

Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INCONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 2643, de diciembre 15 de 1976, "por el cual se hacen unos contracréditos y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1976 (Ministerio de Educación Nacional), $ 54.401.732, por razones de orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESIONES

La Constitución Política dentro de los derechos civiles y las garantías sociales consagra la libertad de escoger profesión u oficio, artículo 39; pero autoriza al legislador para exigir título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. A su vez, faculta a las autoridades, es decir, al Gobierno, para inspeccionar, tanto las profesiones como los oficios en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. Corresponde, entonces, al legislador ordinario o al extraordinario por medio de facultades expresas y suficientes, exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 24 de febrero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago).*

(Aprobada Acta número 7, febrero 24 de 1977).

El ciudadano Gonzalo Vargas Rubiano pide a la Corte Suprema declare inexequibles las siguientes disposiciones:

"DECRETO-LEY NUMERO 2886 DE 1968
"(noviembre 25)

"por el cual se reorganiza la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1967,

"Decreta:

"De las agencias de aduanas.

"Artículo 37. Los agentes de aduanas y los empleados de las agencias de aduanas, encargadas por éstos de diligenciar la importación o exportación de mercancías, deben acreditar mediante examen practicado por la Escuela de Aduanas, sus conocimientos en la materia, de conformidad con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno.

"Artículo 38. Además de los requisitos establecidos por las normas legales y los reglamentos, los agentes de aduanas en ejercicio y quienes soliciten licencia para ejercer esta actividad, deberán acreditar ante la Dirección General de Aduanas:

"a) Que se encuentran debidamente inscritos en las Cámaras de Comercio del lugar de su domicilio y en las de aquellas ciudades en donde mantengan oficinas o agencias.

"b) Que tienen registrados y llevan los libros de contabilidad que exige la ley para los comerciantes.

"c) Que tienen oficinas propias para el despacho de sus negocios tanto en el lugar de su domicilio como en aquellos sitios en donde tengan sucursales o agencias o presten servicio al público, acreditando además que tales oficinas están destinadas exclusivamente a la actividad de agentes de aduana y de agentes o consignatarios de naves, vehículos o aeronaves a que se refieren los artículos 400 y 406 del Código de Aduanas.

"d) No registrar antecedentes penales aduaneros;

"e) En caso de haber sido funcionarios de la Dirección General de Aduanas, no haber sido destituidos del cargo y no hallarse bajo las limitaciones de que trata el parágrafo del artículo 9º del Decreto 2400 de 1968.

"Parágrafo. Si se trata de personas jurídicas deben acreditarse la existencia de la sociedad con la copia debidamente registrada de la escritura de constitución y de sus reformas, nombre e identidad de los agentes, administradores o personal dependiente que esté autorizado para actuar en representación del agente de aduanas.

"Artículo 39. Las personas naturales y jurídicas que tienen expedida y vigente la licencia de agentes de aduana continuarán disfrutando de ella, pero al momento de renovar las fianzas actualmente constituidas, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por los artículos anteriores".

(Diario Oficial número 32676 de 19 de diciembre de 1968).

Afirma el actor que estas normas violan los "artículos 39, 55 y 76, primer inciso y numeral 12" así: el 39 porque "dentro de la división del trabajo constitucional corresponde al Congreso, por medio de leyes, exigir título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones"; y el 55 porque el Ejecutivo ha invadido un campo que no le corresponde, pues carece de facultades expresas para reglamentar la profesión de agentes de aduanas. No aduce razón alguna en cuanto al 76, primer inciso y numeral 12.

Agrega el actor que "siendo inconstitucionales los artículos censurados del Decreto-ley 2886 de 1968 resulta inconstitucional la totalidad del decreto reglamentario del artículo 37, o sea el Decreto 2515 de 1975, noviembre 24, cuya existencia jurídica depende de las normas sustanciales que reglamenta" y aunque advierte que el control constitucional de los decretos reglamentarios corresponde al Consejo de Estado, solicita que "para fines de economía procesal y para que no quede la menor duda sobre el desaparecimiento simultáneo del escenario jurídico tanto del decreto ley como del decreto reglamentario, en la parte motiva de la misma sentencia que haya de finalizar este litigio de inexequibilidad, se haga alguna manifestación al respecto.

El Procurador General acoge las razones del actor y pide se declaren inexequibles los artículos acusados, por ser contrarios a lo previsto en los artículos 39, 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución.

Apartes de su concepto se citarán en el cuerpo de este fallo.

Consideraciones:

1ª El Presidente de la República para expedir el Decreto-ley 2886 de 1968 invoca las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967, la que, en la parte pertinente reza:

"LEY 65 DE 1967

"(diciembre 28)

"por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de esta ley, para los efectos siguientes:

"a) Fijar tiempos mínimos en cada grado de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar las normas para modernizar el régimen de carrera de este personal;

"b) Fijar los sueldos básicos, primas y bonificaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;

"c) Modificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional;

"d) Reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República;

"e) Reorganizar la administración fiscal con el objeto de capacitarla para evitar el fraude y cumplir en tiempo oportuno con sus funciones de liquidación y recaudación de los tributos y tasas nacionales, así como para resolver con prontitud las reclamaciones de los contribuyentes, *también para reorganizar la administración de las Aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente;*

"f) Reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones, a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente ley;

"g) Modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos, las condiciones que

deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos dentro de las diferentes categorías, series y clase de empleos;

"h) Fijar las escalas de remuneración correspondientes a distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales;

"i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

"j) Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio".

El Procurador resume así las facultades:

"De los diez literales de facultades asignadas al legislador extraordinario en el artículo 1º de la Ley 65 de 1967, el Gobierno hubo de fundamentarse al expedir las disposiciones impugnadas necesaria y únicamente en lo establecido en la parte final del literal e), según el cual quedaba revestido para 'reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente'. Pues las delegaciones restantes se referían a materias diferentes de las desarrolladas por el Decreto 2886 de 1968; régimen prestacional de las Fuerzas Militares (literales a), b) y c); reorganización de las dependencias de la Presidencia de la República (literal d); reorganización de la administración fiscal (parte restante del literal e); reorganización del Departamento Administrativo del Servicio Civil (literal f); modificación del régimen normativo de clasificación de empleos (literal g); sus escalas de remuneración (literal h); creación, supresión y fusión de empleos en la Rama Ejecutiva (literal i); y creación de empleos y señalamiento de asignaciones y prestaciones de entidades oficiales".

De lo cual concluye:

"La ley de facultades por este aspecto solo se contrajo de manera precisa y expresa a delegar en el Gobierno la función de reorganizar la administración de aduanas con la finalidad específica de hacerla más expedita y eficiente, mas no, como lo interpretó el legislador extraordinario, para reglamentar una profesión".

La Corte encuentra fundado este criterio del Jefe del Ministerio Público.

2ª La Constitución Política dentro de los derechos civiles y las garantías sociales consagra la libertad de escoger profesión u oficio, artículo 39, pero autoriza al legislador para exigir título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. A su vez, faculta a las autoridades, es decir, al Gobierno, para inspeccionar, tanto las profesiones como los oficios en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas.

Las profesiones requieren un conjunto de conocimientos cuyo desarrollo tiene como campo de acción la sociedad; no son simplemente una actividad privada que se desenvuelva dentro del interés particular del profesional sino una actividad de orden social; en esto radica el derecho del Estado de reglamentar su ejercicio para proteger preferencialmente los intereses de los asociados; es, pues, un imperativo de la seguridad colectiva, función que el Constituyente atribuye al legislador.

Corresponde entonces al legislador ordinario exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de una profesión como es la de Agente de Aduanas o al extraordinario por medio de facultades expresas y suficientes, en los términos del numeral 12 del artículo 76 de la Carta. Las facultades concedidas en la Ley 65 de 1967, no permiten al Presidente de la República exigir esos títulos de idoneidad como lo hace en el artículo 37 acusado, mucho menos concederse facultades para reglamentar tal actividad. Hay exceso en el uso de las facultades invocadas.

3ª Los artículos 38 y 39, acusados, señalan requisitos a los Agentes de Aduanas en ejercicio o a quienes soliciten licencia o necesiten renovarla, para poder ejercer esa actividad los que deben acreditar ante la Dirección General de Aduanas.

La reglamentación de una profesión, como se dice en los considerandos anteriores, es función que la Carta atribuye al legislador, sea directamente o al Gobierno investido de facultades precisas y pro tempore.

En el caso presente, la facultad contenida en el literal e) del artículo 1º transcrito, "para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente" no comprende el señalamiento de requisitos a los particulares, que no hacen parte de la administración, para desarrollar una actividad que pueden escoger libremente y que solo el legislador, como se anota, puede reglamentar directamente o por medio de facultades expresas.

El encabezamiento del citado literal e) limita con precisión la facultad: "reorganizar la administración fiscal"; los particulares no hacen parte de ese organismo ejecutivo, y por tanto, las referidas normas acusadas exceden las facultades invocadas con violación del artículo 118-8 de la Constitución.

4ª La Corte Suprema carece de competencia para conocer acerca de la constitucionalidad del Decreto 2515 de 1975, reglamentario del 2886 de 1968, más aún para emitir concepto acerca de la legalidad del mismo, como pide el actor.

Por lo expuesto la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son INCONSTITUCIONALES los artículos 37, 38 y 39 del Decreto 2886 de 1968.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Luis Carlos Zambrano,* Conjuez; *Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

1. La decisión mayoritaria de la Corte, por medio de la cual, además del artículo 37, declara inexequibles los artículos 38 y 39 del Decreto con fuerza de ley número 2886 de 1968, nos induce a salvar voto repecto de ella, con fundamento en estas consideraciones:

a) Inicialmente, la Sala Constitucional, por unanimidad, propuso la exequibilidad de los artículos 38 y 39 del citado estatuto. Y en este sentido se presentó a la consideración de la Sala Plena la ponencia respectiva, la cual no fue aceptada por la mayoría de sus miembros;

b) Tal conducta, que nosotros respetamos pero no compartimos, determinó la modificación del proyecto primitivo de sentencia, exhibiendo el argumento de que en los citados preceptos se contempla un aspecto de la reglamentación de una profesión, la de agente de aduanas; actividad para la cual no estaba expresamente autorizado el Gobierno, conforme a la interpretación limitada que se hace de la ley de facultades número 65 de 1967.

2. El ordinal e) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, textualmente faculta al Presidente de la República "para reorganizar la administración fiscal con el objeto de capacitarla para evitar el fraude... y... *también para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente*".

Entendemos que para el cabal cumplimiento de esta finalidad es indispensable adoptar normas como las contempladas en los artículos 38 y 39 del Decreto 2886 de 1968, puesto que no es posible alcanzar una eficiencia en el recaudo del impuesto de aduanas y en los servicios que estas entidades administrativas prestan, si los agentes que ante ellas actúan y con ellas cooperan en el propósito de obtener una misma finalidad, no cumplen con los requisitos que la ley objetada señala. Y no vale el argumento de que tales agentes de aduanas no hacen parte de la administración, ya que si en verdad son personas particulares, su actividad está íntimamente vinculada con la actividad oficial, hasta el extremo de que ésta no se puede desarrollar sin su contingente. Por eso cuando se autoriza para *reorganizar* las aduanas, con los fines previstos, no puede prescindirse, y sería un error hacerlo, de la participación obligada o necesaria de esos agentes así se les califique de simples personas de derecho privado.

3. De otra parte, los requisitos señalados en los artículos 38 y 39, están consagrados en esencia, en otros estatutos, como el Código de Comercio (artículo 28) y el Código de Aduanas (artículos 11, 400, etc.). Por tanto, se trata de una ratificación o reiteración legal, que en nada quebranta los textos constitucionales ni menos el ordinal 8º del artículo 118 como se expresa en la sentencia mayoritaria.

4. Finalmente, observamos que a la expresión "reorganizar la Administración", se le debe dar un desarrollo racional, acorde con las necesidades actuales de gobierno, y sobre todo teniendo en cuenta que "las precisas facultades extraor-

dinarias'' de que trata el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, como lo ha sostenido la Corte, significan un traslado de la competencia legislativa del Congreso al Presidente de la República, y que por tanto, éste debe desarrollar a plenitud el pensamiento del legislador o sea proyectar a través de los decretos extraordinarios lo que el mismo Congreso habría hecho en armonía con los fines que él de antemano señala en la ley que contiene las facultades.

José Gabriel de la Vega, Guillermo González Charry, Eustorgio Sarria, Luis Carlos Zambrano.

GESTION FISCAL DE LA ADMINISTRACION

Se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos propios a su conservación, mejora y explotación, y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles e inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen, y lo justifica. — Estos actos caen bajo la vigilancia y están dentro de la actividad o función administrativa propia de la Contraloría y de los organismos de que se vale para su desarrollo y cumplimiento. Los modos o sistemas de vigilancia, su oportunidad y extensión, los determina la ley a través de normaciones de carácter objetivo como las de los Códigos Fiscal, de Contratación Administrativa, etc...

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 24 de febrero de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 7, de 24 de febrero de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. Comparece ante la Corte Suprema de Justicia el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, y en demanda recibida en el despacho el día 5 de noviembre de 1976, solicita se declare inexequible el artículo 8º "del Decreto nacional número 102 de enero 22 de 1976, en cuanto dispuso que el control fiscal del manejo de los dineros de los fondos educativos regionales se ejercerá por la Contraloría General de la República y que esta entidad podrá delegar dichas funciones en las Contralorías Departamentales si fuere el caso".

2. Radicado el negocio en la Sala Constitucional el 8 de noviembre de 1976 con el número 579, se admitió la demanda por hallarse acorde con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969.

3. La disposición impugnada hace parte del estatuto que regula la descentralización administrativa de los planteles nacionales de educación, estatuto expedido en ejercicio de facultades constitucionales, y de las legales, en especial de las extraordinarias que le confiere al Presidente de la República la Ley 28 de 1974, previo concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Su motivación dice:

"Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la Ley 43 de 1975 son un todo armónico de la política educativa;

"Que con ellas se persigue el mejor funcionamiento de los planteles de enseñanza y un ordenamiento más adecuado de los servicios educativos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de autoridades seccionales;

"Que la descentralización de la administración educativa facilita la coordinación y continuidad de la acción oficial".

El texto del artículo 8º es del siguiente tenor:

"Artículo 8º Cada Fondo Educativo Regional tendrá su propia tesorería, a cargo de la cual estará el manejo de los dineros del situado fiscal educativo y de los demás aportes financieros transferidos al Fondo.

"El control fiscal del manejo de los dineros de los F.E.R., se ejercerá por la Contraloría General de la República, entidad que podrá delegar dichas funciones en las Contralorías Departamentales, si fuere del caso".

Además, y para mejor comprensión y aplicación de este artículo 8º, se debe tener en cuenta lo previsto en los artículos 1º, 9º, 10, 13 y 14

del citado Decreto 102, que en su orden, disponen:

"Artículo 1º Los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, serán administrados por los Fondos Educativos Regionales —FER—, en las condiciones que establece el presente decreto. Para tal efecto se revisarán y adicionarán los contratos con los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, previstos en el Capítulo IV del Decreto 1050 de 1968, mediante los cuales se constituyeron los F.E.R.

"... ... ...

"Artículo 9º Con excepción de los recursos para las universidades y los del Instituto Colombiano de Construcción Escolares —ICCE—, todos los recursos de la Nación destinados a educación, también los de los establecimientos públicos del sector que deban ser transferidos a los Departamentos, Intendencias, Comisarías, al Distrito Especial de Bogotá y a los demás Municipios del país, serán transferidos y manejados a través de las Tesorerías de los F.E.R. Las entidades nacionales del sector celebrarán con los F.E.R. los contratos de administración y manejo descentralizado correspondientes.

"Artículo 10. Los Fondos del Situado Fiscal Educativo a que se refiere la Ley 46 de 1971 y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas de que trata la Ley 43 de 1975 se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la citada Ley 43 de 1975, y a los contratos de los Fondos Educativos Regionales se incorporarán las cláusulas que desarrollen este mandato.

"... ... ...

"Artículo 13. Los Fondos Educativos Regionales presentarán al Ministro de Educación Nacional, a través de la División de Coordinación de los F.E.R. del Ministerio de Educación, informes semestrales de actividades y de ejecución consolidada del presupuesto.

"Artículo 14. Las normas del presente Decreto se aplicarán así mismo a los colegios que se nacionalicen a partir de la fecha".

4. De modo expreso el actor señala como infringidos los artículos 20, 59, incisos 1º y 2º, y 118, ordinal 8º, de la Constitución. Desarrolla el concepto de la violación en los siguientes términos:

"Es principio general en nuestro Estado de Derecho que los funcionarios públicos, a diferencia de los particulares, sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente habilitados o se derive o sea consecuencia de una facultad directamente concedida. Es así que el artículo 20 de la Constitución Nacional dispone sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos incursos en 'extralimitación de funciones', indicando con esto y sin lugar a dudas que ellos deberán actuar siempre dentro del marco de sus atribuciones realmente otorgadas, sin excederlo por ningún motivo.

"El Presidente de la República no posee dentro de sus facultades ordinarias la de disponer en materia de 'vigilancia de la gestión fiscal de la administración'. A tal conclusión puede llegarse examinando el conjunto de normas que le otorgan competencias, y, particularmente, lo dispuesto por los artículos 59 y 190 de la Carta Magna; puesto que si las contralorías (organismos encargados específicamente por la Constitución de ejercer la vigilancia fiscal de la Administración), no podrán ejercer 'funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización', obligatorio es concluir que tal preciso campo de actividad implica necesariamente que la administración debe abstenerse de obrar o manifestarse en materia de vigilancia de la gestión fiscal por ella ejecutable (v. Art. 59, incisos 1º y 2º) y de pretender señalar competencias respecto a contralorías, ya que éstas las tienen prefijadas precisamente por la normatividad suprema (Arts. 59, 60 y 190 de la C. N.).

"El Decreto número 102 de enero 22 de 1976 (proferido por el Presidente de la República), en cuanto se refiere al uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso en aplicación del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional y por medio de la Ley 28 de 1974, no debía referirse sino a aspectos de índole administrativa, en consideración a que la mencionada ley diáfana y taxativamente sólo las confirió en tal materia (repárese en su título y en el artículo 1º); lo cual deja sin piso al artículo 8º acusado en relación con la asignación de competencia para la vigilancia de gestión fiscal y en lo tocante a la delegación de funciones.

"Según todo lo anterior, hubo extralimitación de funciones de parte del Presidente de la República, por cuanto no se hallaba habilitado, por vía ordinaria o extraordinaria, para disponer, como lo hizo en el artículo 8º del Decreto número 102 de 1976, sobre aspectos netamente vinculados a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública".

5. El Procurador General de la Nación rechaza la impugnación, y en consecuencia, pide a la Corte que mantenga la vigencia del artículo 8º del decreto con fuerza de ley número 102 de 1976.

II. *Consideraciones.*

1. El artículo 59 de la Constitución ordena: "La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización...".

¿Qué se entiende por "gestión fiscal de la Administración" de acuerdo con el espíritu y el texto de las normas constitucionales? Esta definición urge, como que es ineluctable para delimitar el área de competencia de la Contraloría General de la República, y aclarar el contenido unívoco que aporta el inciso 2º del artículo 59.

La "gestión fiscal de la Administración" se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público; prosigue con los actos propios a su conservación, mejora y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles e inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen, y lo justifica.

Estos actos caen bajo la vigilancia y están dentro de la actividad o función administrativa propia de la Contraloría y de los organismos de que se vale para su desarrollo y cumplimiento. Los modos o sistemas de vigilancia, su oportunidad y extensión, los determina la ley a través de normaciones de carácter objetivo como las de los Códigos Fiscal, de Contratación Administrativa, etc.

En esta forma quedan demarcados los dos campos de acción: el de los distintos órganos del Estado que deciden la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder; y el de su control, en el aspecto fiscal anotado, que la Constitución asigna, privativamente, a la Contraloría General de la República.

2. El artículo 2º de la Ley 20 de 1975 dispone: "El Contralor General de la República, ejercerá sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y el control fiscal que le garanticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento".

Además, el artículo 69 de dicha Ley 20, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar los preceptos legales necesarios que aseguren la eficacia de la vigilancia fiscal. En ejercicio de tales facultades el Decreto-ley 925 de 11 de mayo de 1976, en su artículo 1º, preceptúa: "Para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República podrá aplicar los sistemas de control en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior *a fin de garantizar al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales*" (se subraya).

3. El artículo 1º del Decreto 102 ordena que los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, sean administrados por los Fondos Educativos Regionales en las condiciones que establece el mismo decreto, a saber:

a) Los Fondos del Situado Fiscal Educativo a que se refiere la Ley 46 de 1971 y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto de ventas de que trata la Ley 43 de 1975, se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria;

b) Los Fondos Educativos Regionales presentarán al Ministro de Educación Nacional, a través de la División de Coordinación de los F.E.R. del Ministerio de Educación, informes semestrales de actividades y de ejecución consolidada del Presupuesto. (Art. 13);

c) Las normas del Decreto 102 de 1976 se aplicarán, de igual modo, a los colegios que se nacionalicen a partir del 22 de enero del mismo año (Art. 14).

4. De las citas y transcripciones anteriores se colige que los Fondos Educativos Regionales perciben, administran e invierten bienes de propiedad del Estado, y de modo especial, de la Nación. Por ello, su vigilancia o control fiscal se debe ejercer por la Contraloría General de la República, en cumplimiento, precisamente, del mandato contenido en el artículo 59 de la Constitución.

Y el Contralor General de la República, cuando lo estime procedente, puede delegar esa función en los Contralores Departamentales, acto este que no quebranta norma o principio alguno de la Carta, y que, por el contrario, se ajusta a los preceptos de la misma, tal como queda demostrado.

5. Por lo expuesto, no existe violación alguna del artículo 20 constitucional, norma que consagra la responsabilidad de los funcionarios públicos por infracción de la Constitución y de las leyes, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

6. El Presidente de la República al expedir el Decreto extraordinario 102 de 22 de enero de 1976, se ciñó a las facultades que el Congreso le otorgó por la Ley 28 de 1974, pues, como está visto, las medidas acordadas en él son de orden administrativo, y además conducentes para "asegurar la eficacia de la vigilancia fiscal", como lo manda el parágrafo 1º del artículo 65 de la Ley 20 de 1975.

III. *Conclusión y decisión.*

1. En consecuencia, el artículo 8º acusado, no viola los artículos 20, 59, incisos 1º y 2º, y 118, ordinal 8º, de la Constitución, ni otra norma de la misma.

2. Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 8º del Decreto extraordinario número 102 de 22 de enero de 1976 "por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones".

Comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romerto Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.



RELACIONES ESTADO-IGLESIA CATOLICA FRENTE AL CONTRATO MATRIMONIAL

La Iglesia Católica tiene potestad propia para legislar sobre el matrimonio canónico, y para decidir sobre la nulidad o disolución de ese vínculo, lo que es respetado por las autoridades de la República. Pero la separación de cuerpos y los efectos civiles de tal contrato son regulados por la autoridad civil y estos procesos se deciden por los jueces ordinarios, en grado especial. — La celebración, divorcio, terminación y efectos del matrimonio civil, son reglamentados por el Estado, con la soberanía que le es propia. — No habiéndose convenido concretamente la aplicación del derecho canónico, la deferencia de tales causas a los jueces civiles del Estado colombiano, lleva consigo la aplicación del derecho sustantivo del Estado. Por lo demás, esta deferencia a la jurisdicción del Estado, hecho en el Concordato, requería una reglamentación de parte del Estado, que no podía hacerse sino por ley, tanto de las causales como del procedimiento para adoptar las decisiones correspondientes. Es la reglamentación jurídica de una situación nacida de un tratado público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 3 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago).*

Aprobada Acta número 8 de 3 de marzo de 1977.

El ciudadano Camilo Serrano acusa de inconstitucionalidad el artículo 29 de la Ley 1ª de 1976, que dice:

"La presente ley se aplicará en cuanto al divorcio, a los matrimonios civiles, y en cuanto a la separación de cuerpos y la separación de bienes, a los matrimonios civiles y católicos, tanto los que se celebren con posterioridad a su vigencia, como los celebrados con anterioridad a ella".

Considera que esta disposición viola los artículos 53-4 y 76-18 de la Constitución.

Razones aducidas por el actor.

1ª La ley que aprueba tratados públicos es superior a la Constitución porque si bien son leyes formalmente, materialmente tienen supremacía sobre las mismas normas constitucionales o, por lo menos, son de igual jerarquía. (Ver sentencia septiembre 18 de 1975, Ley 20/74).

2ª Al violar la ley aprobatoria se viola el Concordato; porque la Ley 1ª de 1976, artículo 29, al consagrar como causales de separación de cuerpos las contenidas en el artículo 4º de dicha Ley 1ª se extralimitó, violando el Concordato.

Así, el artículo III dice: "La legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será respetada por las autoridades de la República". De esto deduce que "el respeto para con la legislación canónica no es una simple declaración protocolaria, sino que se concretiza en hechos como son la aplicación de sus normas por las autoridades civiles", y que la autoridad civil que las aplica debe interpretarlas, "según los criterios que establece el mismo derecho canónico".

Que si bien el artículo IX del nuevo Concordato dijo que las Altas Partes Contratantes convienen en que la jurisdicción estatal conozca de las causas de la separación de cuerpos, esto solo se refiere al trámite o procedimiento a seguir, pero no a las normas sustantivas del derecho canónico que son las aplicables.

Que los tratadistas del derecho matrimonial católico distinguen entre efectos esenciales (validez, licitud, separación de cónyuges y derechos conyugales en general) y no esenciales (bienes y derechos temporales), dejando los primeros a

los tribunales eclesiásticos y los segundos a la autoridad civil.

Que las causales del derecho canónico y las de la Ley 1ª del artículo 4º no coinciden totalmente, ya que ésta no contempla como causal la educación católica de los hijos ni el hecho de que un cónyuge dé su nombre a una secta no católica. Que la separación perpetua solo se permite en derecho canónico para casos de adulterio.

Resume el actor su concepto así:

"Para terminar, me permito resumir las razones en que fundo la violación: La Ley 1ª de 1976 contiene el estatuto que regula el divorcio civil, la separación de cuerpos y de bienes en los matrimonios civil y católico, y además, señala el procedimiento para dirimir las diferencias. El artículo 29 dispone que, sin excepción alguna, la ley se aplique en cuanto a la separación de cuerpos, tanto a los matrimonios civiles como a los matrimonios católicos. El precepto, por consiguiente, obliga a los jueces para fallar los procesos de separación de matrimonios católicos con invocación de las causas determinadas en el artículo 4º de la misma ley, que sustituye el artículo 154 del Código Civil, ya que expresamente a ellos remite el artículo 15 de la ley, según el cual el artículo 165 del Código Civil, queda reformado así: 'Artículo 165. Hay lugar a la separación de cuerpos en los siguientes casos: 1º En los contemplados en el artículo 154 de este Código, y 2º Por mutuo consentimiento de los cónyuges manifestado ante el juez competente'. De manera que al universalizar la aplicación del mandato, el legislador ha invadido una órbita protegida por una norma de carácter superior".

El Procurador General considera que la norma acusada es exequible por las siguientes razones:

"Tercero. En concepto de esta Procuraduría, los jueces del Estado en los procesos de separación de bienes deben aplicar las normas civiles sustanciales y, entre éstas, desde luego, las referentes a las causales que hacen legalmente posible el decreto de separación.

"a) Porque la jurisprudencia invocada por el actor (casación civil del 15 de mayo de 1954) no es aplicable al caso presente por referirse a una situación jurídica diferente a la contemplada aquí.

"Ni la Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato, ni la Ley 1ª de 1976 acusada en parte, defieren a la legislación canónica en la materia de que se trata o sea la separación de cuerpos.

"b) Porque para hacer aplicable por los jueces del Estado la legislación canónica es necesaria una norma especial y expresa que así lo disponga, ya que ello se sale de lo ordinario y constituye por ello una situación excepcional, no susceptible por lo tanto de ser establecida tácitamente, ni mediante inferencias o deducciones, ni por aplicación analógica o extensiva de otros ordenamientos.

"c) Porque así como el artículo VIII del Concordato, según el cual, 'las causas relativas a la nulidad o a la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos ...son de *competencia exclusiva* de los tribunales eclesiásticos...' no necesitó expresar que éstos aplicarán la legislación canónica, así también el artículo IX, que hizo de competencia exclusiva de los jueces del Estado los procesos o causas de separación de cuerpos, no necesitaba expresar que tales jueces aplicarían la legislación del Estado...".

Consideraciones:

1ª El Constituyente colombiano ha dispuesto que las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica, sean reguladas por medio de convenios, sujetos a la posterior aprobación del Congreso, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto (Art. 53 C. N.).

Una de las cuestiones en que estas dos potestades tienen especial preocupación por las consecuencias de todo orden que se originan, es el contrato matrimonial.

2ª El convenio vigente denominado Concordato, tiene las siguientes normaciones con las cuales debe resolverse la demanda de inconstitucionalidad en estudio.

"LEY NUMERO 20 DE 1974
"(diciembre 18)

"por la cual se aprueba el 'Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede', suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"... ... ...

"ARTICULO II

"La Iglesia Católica conservará su plena libertad e independencia de la potestad civil y por consiguiente podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformándose en su gobierno y administración con sus propias leyes.

"ARTICULO III

"La legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será respetada por las autoridades de la República.

"ARTICULO VIII

"Las causas relativas a la nulidad o a la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos, incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado, son de competencia exclusiva de los Tribunales Eclesiásticos y Congregaciones de la Sede Apostólica.

"Las decisiones y sentencias de éstas, cuando sean firmes y ejecutivas, conforme al derecho canónico, serán transmitidas al Tribunal Superior del Distrito Judicial territorialmente competente, el cual decretará su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará su inscripción en el registro civil.

"ARTICULO IX

"Las Altas Partes Contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios canónicos sean tramitadas por los jueces del Estado, en primera instancia ante el Tribunal Superior respectivo y en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

"A solicitud de uno de los cónyuges la causa respectiva se suspenderá en primera instancia y por una sola vez, durante treinta días, para dar lugar a la acción conciliadora y pastoral de la Iglesia, salvo la competencia del Tribunal para adoptar las medidas precautelativas que estime convenientes. Vencido el plazo el respectivo Tribunal reanudará el trámite correspondiente".

3ª La Iglesia Católica, considerada por el Estado colombiano "como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional", tiene las siguientes prerrogativas:

a) Puede ejercer su autoridad espiritual y la consecuente jurisdicción eclesiástica con plena libertad e independencia de la potestad civil;

b) El Estado respeta la legislación canónica dentro del fuero que le es propio;

c) El Estado da validez al matrimonio canónico, celebrado según esas normas y le reconoce efectos civiles;

d) Corresponde a la Iglesia Católica el conocimiento y decisión de las causas de nulidad o disolución del vínculo de los matrimonios canónicos inclusive la dispensa del matrimonio rato y no consumado;

e) Pero las causas de separación de cuerpos, en los matrimonios canónicos, por convenio concordatario son de competencia de los Jueces del Estado en el grado especial que se determina.

4ª De lo anterior se deduce que la Iglesia Católica tiene potestad propia para legislar sobre el matrimonio canónico, y para decidir sobre la nulidad o disolución de ese vínculo, lo que es respetado por las autoridades de la República. Pero la separación de cuerpos y los efectos civiles de tal contrato son regulados por la autoridad civil y estos procesos se deciden por los jueces ordinarios, en grado especial.

Obvio agregar que el Estado reglamenta la celebración, divorcio, terminación y efectos del matrimonio civil, con la soberanía que le es propia.

5ª En acatamiento a estas bases, el artículo 29 de la Ley 1ª de 1976, norma acusada, establece:

"La presente ley se aplicará en cuanto al divorcio a los matrimonios civiles, y en cuanto a la separación de cuerpos y la separación de bienes, a los matrimonios civiles y católicos, tanto los que se celebren con posterioridad a su vigencia, como los celebrados con anterioridad a ella".

El actor considera que la ley civil no puede establecer causales de separación de cuerpos de los matrimonios católicos porque esto atañe a la legislación canónica, la que debe ser respetada concordatariamente por las autoridades de la República y que al hacerlo viola el Concordato y de contera el artículo 53 de la Constitución.

Concreta su criterio así:

"La violación del Concordato radica en que el legislador incluyó la separación de cuerpos de los cónyuges casados católicamente bajo el imperio de la misma Ley 1ª; vale decir, consagró como causales para la separación de cuerpos de los matrimonios católicos las previstas en el artículo 4º de la ley que sustituye el artículo 154 del Código Civil".

Agrega, que la forma como está redactado el artículo IX del nuevo Concordato, "las Altas Partes Contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios canónicos sean tramitadas por los jueces del Estado...", "significa que el trámite se refiere solo al procedimiento pero no puede extenderse al cambio de las normas sustanciales".

Se observa:

Entre el proceso civil y el derecho sustancial hay una coherente relación que surge de la plenitud de la soberanía del Estado porque éste no

es delegatario de ninguna otra potestad para la decisión de los negocios que le competen por autoridad propia o por pacto internacional.

No habiéndose convenido concretamente la aplicación del derecho canónico, la deferencia de tales causas a los jueces civiles del Estado colombiano, lleva consigo la aplicación del derecho sustantivo del Estado. Por lo demás, esta deferencia a la jurisdicción del Estado, hecha en el Concordato, requería una reglamentación de parte del Estado, que no podía hacerse sino por ley, tanto de las causales como del procedimiento para adoptar las decisiones correspondientes. Es la reglamentación jurídica de una situación nacida de un tratado público.

Esta separación de competencias entre el Estado y la Iglesia en cuanto al matrimonio canónico y el acatamiento que aquel hace de las decisiones de ésta, tomadas con sujeción a su propio derecho, se ciñen al respeto recíproco que la Constitución ordena. Como ocurre también a la inversa en cuanto a las decisiones que el Estado, por medio de los jueces competentes, adopta respecto de la separación de cónyuges del mismo matrimonio. En esta forma se acata estrictamente el deseo del Constituyente expresado en el precepto 53-4 sobre que las relaciones entre el Estado y la Iglesia se convengan con bases de recíproca deferencia y mutuo respeto.

Por estas consideraciones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 29 de la Ley 1ª de 1976.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Adán Arriaga Andrade,* Conjuez; *José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

No entramos a opinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada. Como estimamos que la Corte carece de competencia para conocer y decidir la demanda, nos limitamos a reproducir el escrito disidente presentado a la Sala Constitucional, que fundamenta tal posición.

I. *Antecedentes.*

1. El ciudadano Camilo Serrano solicita de la Corte declare inexequible el artículo 29 de la Ley 1ª de 1976, que ordena:

"La presente ley se aplicará en cuanto al divorcio, a los matrimonios civiles, y en cuanto a la separación de cuerpos y la separación de bienes, a los matrimonios civiles y católicos, tanto los que se celebren con posterioridad a su vigencia, como los celebrados con anterioridad a ella".

2. De modo formal, y para llenar uno de los requisitos indicados en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, señala el actor, como violados por la norma legal acusada, los artículos 53-4 y 76-18 de la Constitución; situación esta que determinó la aceptación de la demanda y el trámite posterior.

II. *Consideraciones.*

1. El fundamento cierto de la demanda incoada por el ciudadano Camilo Serrano es el de la violación del Concordato suscrito entre Colombia y la Santa Sede, Concordato que fue aprobado por la Ley 20 de 1974. Sobre este aspecto no cabe hesitación alguna, pues los conceptos del actor son inequívocos:

"La violación del Concordato radica en que el legislador incluyó la separación de cuerpos de los cónyuges casados católicamente bajo el imperio de la misma Ley 1ª, vale decir, consagró como causales para la separación de cuerpos de los matrimonios católicos las previstas en el artículo 4º de la ley que sustituye el artículo 154 del Código Civil. Y en la expedición de esta parte del artículo acusado, estimo que el legislador se extralimitó por las siguientes razones: El artículo III del Concordato dice: 'La legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será respetada por las autoridades de la República' ".

2. En relación con la inexequibilidad de la Ley 20 de 1974, cabe recordar que la Corte, en sentencia de 18 de septiembre de 1975, decidió: "1º No es competente para resolver sobre la

demanda propuesta contra el artículo 1º de la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final celebrado entre la República de Colombia y la Santa Sede. 2º Respecto a los artículos 2º y 3º de la misma ley, no es el caso de hacer pronunciamiento alguno, por ser inepta la demanda de ellos".

Entre los fundamentos de la decisión anterior, la Corte, por mayoría, expuso éste:

"A lo anterior se agrega que, nuestra Constitución no prevé ninguna participación de la Rama Jurisdiccional en la celebración de los tratados públicos, los cuales se acuerdan por el Presidente de la República como Jefe de las relaciones internacionales (120-20), se someten al Congreso para su aprobación definitiva (76-18) y se rematan con un canje de ratificaciones. Cuando el Tratado se celebra, por sus cláusulas queda comprometido en su buena fe el Estado colombiano con todas las ramas que constitucionalmente integran el Poder Público. (Art. 28)".

3. El artículo 214 de la Constitución confía la guarda de su integridad a la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia, le otorga, de modo específico, estas facultades:

"1ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

"2ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano".

4. No corresponde, por tanto, a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad del Concordato o de los tratados internacionales. El respeto de éstos en cuanto a su ejecución administrativa compete al Presidente de la República, tal como lo establece el ordinal 20 del artículo 120 de la Constitución. Y en cuanto a la interpretación o aplicación de sus cláusulas, y de modo especial de las del Concordato que se refieren al estado civil de las personas y a su patrimonio, son los órganos jurisdiccionales del Estado los que deben, en cada caso concreto, pronunciar el fallo pertinente, tal como se define en seguida.

5. Dentro del régimen constitucional colombiano, y de modo especial a partir de la reforma del año de 1936, tiene el Concordato una fisonomía jurídica propia, y no por razones adjetivas sino sustantivas, de orden histórico y social, que predominan desde los orígenes de la colectividad.

Dispone el artículo 76 de la Constitución que corresponde al Congreso hacer las leyes, y que por medio de ellas ejerce entre otras atribuciones, la siguiente: "Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros *Estados* (se subraya), o con entidades de derecho internacional. Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, *sobre bases de igualdad y reciprocidad,* sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados" (ordinal 18).

Y el inciso tercero del artículo 53 establece: "El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, *sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica*" (se subraya).

La confrontación de los dos textos constitucionales permite inferir estas conclusiones: los tratados o convenios internacionales se celebran entre el Estado colombiano y otros Estados, y requieren la aprobación del Congreso, por medio de la ley; el Concordato no se celebra entre dos Estados sino entre el Estado colombiano y la Santa Sede, que es dentro de la organización jerárquica de la Iglesia Católica su cabeza o suprema dirección, y además no es indispensable que el Congreso lo apruebe por medio de ley, pues el citado inciso tercero del artículo 53 no prevé tal requisito, como sí lo hace el artículo 76, ordinal 18.

La materia u objeto de los tratados o convenios internacionales, por lo general, se refiere principalmente a intereses de orden geográfico, económico o simplemente cultural, y con ellos los Estados signatarios aspiran a resolver situaciones que surgen de un momento a otro dentro del desarrollo de la vida internacional; el Concordato no mira a esos intereses estrictamente terrenos, sino a la perduración de una doctrina religiosa que se conforma con los sentimientos del pueblo desde los orígenes de su vida institucional, o sea desde la conquista española, y cuyo primer acto fue el "requerimiento".

Por último, el Estado, en los tratados o convenios, adquiere obligaciones "sobre bases de igualdad y reciprocidad", lo cual envuelve un concepto de contenido jurídico que no es difícil precisar o definir. Pero el Concordato se celebra "sobre bases de recíproca deferencia y

mutuo respeto'', conceptos subjetivos, que por su índole no es dable a ningún juez o tribunal medir o calificar. Y que, además, son los que deben presidir siempre las relaciones, de carácter íntimo y personal, entre la gran mayoría de los colombianos y su Jefe Espiritual.

Estas breves razones, susceptibles de amplios desarrollos jurídicos, históricos y sociales, explican el porqué o razón normativa del inciso tercero del artículo 53 de la Constitución, que consagra para el Concordato un régimen distinto del común de los tratados o convenios internacionales previstos en el artículo 76.

Esta naturaleza jurídica y social del Concordato induce, de igual modo, a adoptar criterios específicos para su interpretación y aplicación. Unos, están consignados en su texto, de modo particular, en las cláusulas VII, VIII y IX, entre otras; y de modo general, en la cláusula XXIX que dice:

''En la ejecución de las disposiciones contenidas en este Concordato, como en sus reglamentaciones y para resolver amistosamente eventuales dificultades relativas a su interpretación y aplicación, las Altas Partes Contratantes procederán de común acuerdo''.

Por consiguiente, no es procedente, que so pretexto del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, se obligue a la Corte a definir lo que no le corresponde.

6. La acción de inexequibilidad, según los mandatos de la Carta que rige el orden jurídico de Colombia, se resuelve mediante la confrontación de una ley con un precepto de la misma. En ningún caso puede o debe realizarse esta operación en relación con otro texto legislativo superior, que no existe.

III. *Conclusión y decisión.*

En consecuencia, la Corte carece de competencia para decidir la demanda propuesta por el ciudadano Camilo Serrano, de fecha 14 de octubre de 1976.

Humberto Murcia Ballén, Eustorgio Sarria.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ADMINISTRACION NACIONAL

Es sinónimo de Gobierno o Rama Ejecutiva del Poder Público cuando se refiere a la organización central del Estado, incluyendo los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que le están adscritas o vinculadas. — Superintendencias: Pueden desarrollar dos clases de funciones: las que les asigna la ley que las crea y las que son de competencia constitucional del Presidente y que éste puede delegarles. — Facultades extraordinarias: Para reorganizar la Administración Nacional, incluye la facultad de suprimir dependencias y redistribuir funciones.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 17 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 10 de 17 de marzo de 1977.

El ciudadano José A. Pedraza Picón, pide a la Corte Suprema de Justicia declarar inexequibles las siguientes normas:

"DECRETO NUMERO 133 de 1976
"(enero 26)

"por el cual se reestructura el sector agropecuario.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

"Decreta:

"... ... ...

"Artículo 3º El Ministerio de Agricultura cumplirá las siguientes funciones:

"... ... ...

"8. Determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios y fijarlos cuando a ello hubiere lugar".

(Diario Oficial número 34494 de 20 de febrero de 1976).

"DECRETO NUMERO 149 DE 1976
"(enero 27)

"por el cual se suprime la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, se redistribuyen sus funciones y se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

"Decreta:

"Artículo 1º Suprímese la Superintendencia Nacional de Producción y Precios.

"Artículo 2º El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde a las siguientes entidades:

"a) Al Ministerio de Agricultura, para los productos, insumos y elementos del sector agroindustrial y agropecuario.

"... ... ...

"Artículo 3º Para el cumplimiento del artículo anterior, las mencionadas entidades tendrán las siguientes funciones en cada uno de los sectores de su competencia:

"a) Establecer y aplicar la política de precios;

"... ... ...

"d) Determinar los bienes y servicios cuyos precios deban someterse a control de acuerdo

con las disposiciones legales vigentes sobre la materia;

"e) Fijar los precios de los bienes y servicios bajo control;

"... ... ...

"g) Las que ha venido ejerciendo el Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, y que no estén asignadas a otra autoridad.

"Artículo 5º Las entidades a que se refiere el artículo 2º, podrán delegar total o parcialmente la facultad de fijar precios para el mercado local ...".

Afirma el actor que las normas transcritas quebrantan los artículos 76-9 y 12, 32 y 118-8 de la Carta, porque las facultades invocadas por el Presidente para expedirlas se limitan a materia administrativa, y concretamente, para "modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones".

Que al pasar o redistribuir las funciones de la Superintendencia Nacional de Precios al Ministerio de Agricultura se legisla en exceso de las facultades.

Que por la supresión indebida de la Superintendencia se extinguieron las funciones de esta entidad, porque "si la ley la abolió, sus competencias y sus funciones también se extinguen, sin capacidad para distribuirlas posteriormente, porque es esa una función propia de la competencia del Congreso (Art. 76-9) y para ello no existía facultad alguna porque al distribuirlas, distribuía el legislador funciones ya abolidas y para situarlas dentro del estado de derecho como tales, requería ley nueva y ésta solo puede darla el Congreso, que no es el caso".

"Que, el mismo artículo 2º además al autorizar al Ministro de Agricultura para que haga la aplicación y fijación, por medio de resolución, delega una facultad que es indelegable, y que por ser personal no podía transferirla el Presidente de la República, aún en el caso de que tal autorización se hubiese consignado en la Ley 28 de 1974".

Concepto del Procurador.

En lo pertinente dice:

"Las Superintendencias no pertenecen a la Administración descentralizada, pues no tienen el carácter de Establecimientos Públicos, ni el de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, como tampoco el de Sociedades de Economía Mixta.

"No obstante su relativa autonomía forman parte del respectivo Ministerio y por lo tanto dependen de la Administración Central.

"Si la ley autorizó reestructurar los Ministerios y suprimir cargos, no hubo extralimitación en la supresión de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, dependiente como era de un Ministerio.

"Así lo conceptuó este Despacho en relación con otras Superintendencias y así lo acogió la Corte Suprema en sentencias que no es necesario citar por su fecha.

"No estimo inexequible el artículo 1º del Decreto 149 de 1976.

"... ... ...

"Sexta. Contra el artículo 5º del mismo Decreto 149 se esgrime en especial la tacha de que la autorización para delegar estas funciones carece de respaldo en la Constitución e infringe directa o indirectamente cánones invocados en la demanda.

"El texto acusado aquí es como sigue:

"'Artículo 5º Las entidades a que se refiere el artículo 2º, podrán delegar total o parcialmente la facultad de fijar precios para el mercado local y las tarifas de admisión para los espectáculos públicos, en comités municipales de precios, los que estarán integrados por el Alcalde y las personas que señale quien hace la delegación.

"'En este punto parece tener razón el actor, pues, ciertamente, no se sabe a cuál título pudiera ser delegatario del ejercicio de estas funciones públicas una entidad integrada en la forma prevista en esta norma'.

"Conclusión:

"Conceptúo que son exequibles las normas acusadas, con excepción del artículo 5º del Decreto 149 de 1976, que considero inexequible".

Consideraciones:

1ª La organización central del Estado dirigida por el Presidente de la República como "suprema autoridad administrativa", se desarrolla mediante los Ministerios y Departamentos Administrativos de los que son cabeza los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes Superiores de la Administración, según los denomina la propia Carta.

Son también parte de la Administración Nacional los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, del orden nacional, como entidades descentralizadas, instituí-

das en la Constitución Política desde la reforma de 1968 (Art. 60-2).

Desde este punto de vista administración nacional, es sinónimo de Gobierno o Rama Ejecutiva del Poder Público en los términos del artículo 57 de la Carta cuando dice que: "El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos... constituyen el Gobierno". A estos organismos principales de la Administración se adscriben o vinculan las entidades descentralizadas, que cumplen las funciones que la ley les asigna con el grado de autonomía que ésta les señale.

Los Establecimientos Públicos son, pues, entidades descentralizadas que cumplen funciones administrativas, o atribuciones de autoridad del Poder Público, con sujeción al derecho público, sin ánimo de lucro. Las empresas industriales y comerciales del Estado si bien hacen parte de la Administración, cumplen funciones especiales de orden económico; empero, los actos que impliquen funciones administrativas se rigen por el derecho público, y las gestiones comerciales e industriales se sujetan al derecho privado, especialmente al Código de Comercio. Las sociedades de economía mixta son también entes descentralizados en la Administración Nacional, con patrimonio del Estado y de los particulares, que desarrollan actividades industriales o comerciales pero sujetas exclusivamente al derecho privado.

La calidad de funciones administrativas que generalmente se asignan a los Establecimientos Públicos y su regulación por el derecho público hace que estas entidades descentralizadas formen parte de la estructura de la Administración Nacional en los términos del artículo 76-9 de la Carta, en grado inferior, dada la sujeción de éstos a los organismos superiores de la misma administración.

2ª Las Superintendencias no tienen rango constitucional y están definidas así en la ley:

"Son organismos adscritos a un Ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y la que la ley les asigna". (Decreto 1050 de 1968, Art. 4º).

Dos clases de funciones, por consiguiente, pueden desarrollar las Superintendencias: las que les asigna la ley que las crea y las que son de competencia constitucional del Presidente y que éste puede delegar en dichas entidades.

En cuanto a las primeras no hay dificultad alguna porque la ley que crea el organismo le señala funciones que éste debe cumplir, dentro de la relativa autonomía que le conceda.

En cuanto a las segundas, o sea desarrollo de funciones presidenciales por delegación, la Corte encontró este concepto ajustado a la Constitución.

Dice así:

"La Corte no encuentra oposición entre el artículo 135 de la Ley Fundamental y el artículo 4º acusado, por el cual se definen las Superintendencias, como 'organismos adscritos a un Ministerio', para que 'cumplan algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna'.

"En efecto, la delegación de funciones del Presidente contemplada en el artículo constitucional citado comprende dos operaciones: 1ª, la ley señala las funciones que el Presidente, de manera general o en casos especiales, puede delegar, funciones que se hallan enumeradas sin limitación taxativa en el artículo 120 de la Constitución y en los demás textos, constitucionales o legales, que lo complementan; y 2ª, la delegación, en armonía con la materia o materias señaladas en la ley, se perfecciona por medio de reglamento ejecutivo, o sea, 'según lo disponga el Presidente'.

"Ahora bien, ejercida la facultad de delegar, cuando ello se hace en cabeza de alguno de los Ministros del Despacho, éste puede cumplirla directamente, o por medio de sus dependencias, entre las cuales se encuentran las Superintendencias de que trata el artículo 4º acusado, el cual, como se ve, en vez de violar el artículo 135 de la Carta, puede, al contrario, contribuir a darle operancia.

"Ni se olvide, como sí lo recuerda el Procurador, que la natural vinculación de las Superintendencias contempladas en el artículo 4º acusado, respecto de los Ministerios a los cuales se adscriban, resalta si se tiene en cuenta que los actos que ellas llegaren a dictar estarían sujetos, de acuerdo con las reglas generales sobre vía gubernativa al recurso de apelación ante el respectivo Ministro, quien en esta forma —anota el Procurador— actúa como inmediato superior jerárquico del Superintendente. 'Es el Ministro quien, en definitiva, ha de dirigir, encauzar, y ejercer, a través de una Superintendencia, y cuando así lo estime conveniente, la delegación que le pueda conferir el Presidente'. Por último, y ello relieva que el artículo 4º acusado es constitucional, hay que tener presente que dicha dis-

posición fue dictada oportunamente, en concordancia, con precisas facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 65 de 1967, y que es propio de la ley, y por ende, de un decreto-ley, 'determinar la estructura de la Administración Nacional', de acuerdo con el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución. Por medio del artículo acusado no se hace sino establecer e indicar un organismo integrante de 'la estructura de la Administración Nacional', con lo cual se atiende estrictamente a la letra y al espíritu de la disposición constitucional citada. El artículo 4º únicamente determina un elemento constitutivo de la 'estructura de la Administración Nacional', cuya efectiva institución y competencia quedan dependientes de reglamentación ulterior".

También la Corte ha reiterado la responsabilidad ministerial aunque no exista el recurso de apelación contra las decisiones de las Superintendencias y cualquiera que sea el trámite gubernativo.

"Es claro que lo anterior no exonera al respectivo Ministro de la responsabilidad que para él implica el ejercicio de la delegación, pues tal es el supuesto del artículo 135 de la Carta. De suerte que la circunstancia de que una determinada función le haya sido delegada por mandato de ley, como en este caso, para ser ejercida por la Superintendencia, lo compromete institucionalmente y con independencia del procedimiento administrativo que se señale". (Sentencia de marzo 18 de 1976).

3ª La Superintendencia de Regulación Económica fue creada por el Decreto-ley 1653 de 1960, del que hacen parte las siguientes normas:

"Decreto número 1653 de 1960 (julio 15), por el cual se crea la Superintendencia de Regulación Económica y se fijan sus funciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales, de las extraordinarias conferidas por la Ley 19 de 1958 y en desarrollo del Decreto número 0550 de 1960, previo concepto favorable del Consejo de Ministros,

"Decreta:

"1. *De la creación, objetivo y competencia.*

"Artículo 1º Créase la Superintendencia de Regulación Económica como órgano de la Rama Ejecutiva, encargada de cumplir las funciones que se fijan en el presente Decreto.

"Artículo 2º La Superintendencia de Regulación Económica ejercerá privativamente, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, y con las que se establecen en el presente estatuto, las siguientes funciones:

"... ... ...

"c) Hacer los estudios de costo de producción y fijar, de acuerdo con ellos, los precios de los artículos de primera necesidad que por la legislación vigente deben ser controlados por el Gobierno.

"... ... ...

"Artículo 6º Son funciones del Consejo Directivo:

"a) Adoptar la política general y fijar los principios básicos para la revisión de tarifas y de precios.

"Artículo 8º Son funciones del Director Ejecutivo:

"A) Estudiar con criterio económico y técnico, las tarifas y precios y aprobarlos por medio de resolución motivada y con base en los estudios elaborados por el personal auxiliar.

"... ... ...

"Artículo 23. *La competencia que los Ministerios y Establecimientos Públicos tienen en la actualidad para la revisión y aprobación de tarifas y reglamentos de servicios públicos, de precios para artículos de primera necesidad,* tarifas de hoteles y espectáculos públicos y vigilancia de empresas de turismo de que trata el artículo 2º de este Decreto, quedan adscritos a la Superintendencia de Regulación Económica. Pero dichos Ministerios y Establecimientos Públicos, seguirán ejerciendo las demás funciones que según la legislación vigente les corresponden en relación con los mismos servicios, y especialmente, las de vigilancia del cumplimiento de las tarifas y precios que adopte o apruebe la Superintendencia".

"Parágrafo. Mientras se organiza la Superintendencia de Regulación Económica, los organismos de que trata este artículo continuarán ejerciendo transitoriamente las funciones que por medio de este Decreto se trasladan a la Superintendencia".

Posteriormente el Decreto 2562 de 1968 (artículo 1º) cambió el nombre de Regulación Económica por el de "Superintendencia Nacional de Precios" y la adscribió al Ministerio de Fomento. Luego el Decreto 201 de 1974 (Art. 1º), la denominó "Superintendencia de Producción y Precios", y, finalmente, el Decreto 149 de 1976 suprimió esta Superintendencia y distribuyó las funciones que le habían sido asignadas entre diversos Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, según la afinidad de ellas.

4ª Entre las funciones que antes tenía la Superintendencia de Regulación Económica, o de Precios o de Producción y Precios o el Ministerio de Agricultura, se pueden anotar las siguientes: "Revisión y aprobación de precios para artículos de primera necesidad". (Decreto 1653 de 1960, Art. 23); "aplicar la política del Gobierno en materias de precios", "hacer o revisar los estudios de costos de producción y fijar, de acuerdo con ellos, los precios de los artículos de primera necesidad, consumo popular o uso doméstico, nacionales o extranjeros"; "señalar los precios de los artículos sometidos a control". (D. 2562 de 1968, Art. 2º a) y b) y Art. 10 b).

Por su parte el Decreto 2420 de 1968, reorgánico del Ministerio de Agricultura, dice: "Artículo 1º Corresponde al Ministro de Agricultura, de acuerdo con el Presidente de la República, la adopción de la política agropecuaria del país, en concordancia con la política nacional de desarrollo".

5ª La Ley 28 de 1974 en su artículo 1º dice: "De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

"a) Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones".

Esta Ley 28 fue promulgada el 28 de enero de 1975 (Diario Oficial 34244), fecha en que empezó a regir (Art. 5º); por consiguiente, los Decretos 133 (enero 26) y 149 (enero 27) de 1976 se hallan dentro del término de las facultades.

6ª El legislador (extraordinario en este caso) que creó la Superintendencia de Regulación Económica y le varió luego de nombre conservando su identidad, puede suprimirla con base en la facultad de modificar la estructura de la administración; como las funciones asignadas en las normas acusadas, preexistían ya dentro de las pertenecientes al Ministerio de Agricultura, o entre las atribuidas a la Superintendencia suprimida, la redistribución de ellas se ciñe a la ley de facultades porque la supresión de la Superintendencia no comporta la supresión de las funciones, que anteriormente le había asignado el mismo legislador.

No hay violación de ningún precepto de la Carta.

7ª Finalmente el actor tacha de inconstitucionalidad la parte del artículo 5º que dice: "Las entidades a que se refiere el artículo 2º podrán delegar, total o parcialmente, la facultad de fijar precios para el mercado local"... y funda la acusación en el hecho de que esa delegación se haga en comités municipales integrados por el Alcalde y las personas que señala quien hace la delegación, o sea la segunda parte del mismo artículo.

Al efecto dice:

"Bajo este abusivo régimen de delegaciones, quedarían los Alcaldes estableciendo la política de precios, su aplicación, así como la fijación, por medio de resolución, de los precios de bienes y servicios en la economía del país...".

Como la delegación que según el actor es inconstitucional tiene íntima relación con la entidad delegataria y la Corte no puede pronunciarse respecto a ésta por no ser objeto de censura en la demanda, falta completar la proposición jurídica que permita una decisión de fondo. En consecuencia, la demanda en esta parte, es inepta.

Por lo expuesto la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es exequible el numeral 8º del artículo 3º del Decreto 1133 de 1976;

2º Son también exequibles los artículos 1º y 2º, literal a); y 3º en sus literales a), d), e) y g) del Decreto 149 de 1976.

3º En cuanto al artículo 5º del mismo Decreto 149 de 1976, en la parte que dice: "Las entidades a que se refiere el artículo 2º, podrán delegar total o parcialmente la facultad de fijar precios para el mercado local"... la Corte se abstiene de proferir decisión de fondo por ineptitud de la demanda.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velázquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTADO DE SITIO

Bajo este régimen debe garantizarse el debido proceso.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Consitucional. — Bogotá, D. E., 17 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobada Acta número 10 de 17 de marzo de 1977.

1. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, decidir acerca de la exequibilidad del Decreto legislativo número 329 de 18 de febrero de 1977, "por el cual se adiciona el Decreto 2195 de 1976". Su texto es del siguiente tenor:

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que por el Decreto 2131 de 1976 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la Nación;

"Que mediante el Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976 se dictaron medidas conducentes al restablecimiento del orden público;

"Que los artículos 3º y 4º del mencionado Decreto fueron declarados inexequibles por la Corte Suprema de Justicia, con base en que no se contempló procedimiento previo para la aplicación de las sanciones previstas en dicho Decreto,

"Decreta:

"Artículo 1º Las sanciones de que tratan los artículos 1º y 2º del Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976 serán aplicadas por los comandantes de estación de la Policía Nacional, con grado no inferior al de Capitán, quienes conocerán a prevención. En los lugares donde no existan dichos comandantes, conocerán los alcaldes o inspectores de policía, respectivamente.

"Artículo 2º En la investigación de las contravenciones a que se refiere el Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976, se observará el siguiente procedimiento:

"a) Se oirá en descargos al contraventor dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos.

"A partir del día siguiente al de esta diligencia, empezará a correr un término de cuatro (4) días para practicar las pruebas que hubieren sido solicitadas por el imputado u ordenadas por el funcionario;

"b) Si dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos no hubiere sido posible oír en descargos al contraventor por no haber comparecido, se le emplazará por edicto que permanecerá fijado durante dos (2) días en la ayudantía del Comando de Estación de Policía, o Secretaría de la Alcaldía o Inspección de Policía, según el caso.

"Si vencido este plazo no compareciere, se le declarará contraventor ausente y se le nombrará defensor de oficio para que actúe hasta la terminación de la investigación;

"c) Transcurridos los anteriores términos, se dictará la correspondiente resolución escrita y motivada, en la cual se harán constar la identificación del contraventor, el hecho que se le imputa, la sanción que se le impone y el lugar donde deba cumplirla, si se le declara responsable; o se le exonerará del cargo imputado, en cuyo caso, si estuviese capturado, será puesto inmediatamente en libertad.

"Los términos fijados en este artículo se ampliarán hasta el doble, si los contraventores fueren cinco o más.

"Artículo 3º La resolución a que se refiere el artículo anterior será notificada personalmente al contraventor o al defensor de oficio, según el caso, y contra ella solamente procederá el re-

curso de reposición, el cual debe ser interpuesto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación, y resuelto dentro del subsiguiente día.

"Cuando las circunstancias de orden público lo permitan, el funcionario que impuso la sanción podrá, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, revocar la medida adoptada.

"Artículo 4º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las normas que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase".

Lleva la firma del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho.

2. La Corte, en sentencia de 2 de diciembre de 1976, declaró: "Son constitucionales los artículos 1, 2, 5 y 6 del Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976 'por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público'; y son inexequibles los artículos 3 y 4 del mencionado decreto".

La inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 la fundamentó en las siguientes consideraciones:

"No ocurre lo mismo en relación con las prescripciones de los artículos 3 y 4 porque ellos adoptan determinaciones claramente contrarias al 26 de la Constitución. En efecto, el 3º dispone que las sanciones establecidas por los artículos 1 y 2 del Decreto 2195 de 18 de octubre de 1976 serán impuestas por los Comandantes de Estación de la Policía Nacional, con grado no inferior al de Capitán, mediante resolución escrita y motivada, o por los Alcaldes y los Inspectores de Policía, en los lugares donde no existan dichos comandantes, sin que tales funcionarios estén obligados a cumplir ninguna clase de procedimientos.

"El artículo 4º se limita a conceder un recurso de reposición contra las resoluciones sancionatorias adoptadas de manera tan irregular. Como todo proceso debe conducir a las decisiones, ello significa que debe ser previo a las determinaciones de ese orden que tomen los funcionarios. Tal es el mandato del artículo 26 de la Carta en cuanto dispone que nadie podrá ser juzgado sino observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. Y como el artículo 6º del Decreto 2195 'suspende las disposiciones que le sean contrarias', es lógico concluir que las normas procesales han quedado suspendidas, en cuanto se refiere a las sanciones establecidas por el Decreto 2195, porque sus artículos 3 y 4 ni se remiten a tales procedimientos, ni consagran uno especial".

3. Como es fácil comprobarlo, el decreto adicional atiende las objeciones de la Corte, y las resuelve en armonía con el artículo 26 de la Carta, que en conjunto, garantiza el "debido proceso". Con efecto:

a) Establece juzgamiento conforme a la ley preexistente al acto que se imputa, o sea las normas del Decreto legislativo 2195 de 1976, artículos 1 y 2;

b) Tal evento se cumple ante tribunal competente, o sea el funcionario designado en el artículo 1º del Decreto legislativo 329 de 1977;

c) Y se observan, plenamente, las formas propias de cada juicio; que son las indicadas en el artículo 2º del dicho Decreto 329, que al establecer un procedimiento de investigación y sanción, permite oír en descargos al contraventor y practicar las pruebas que éste hubiere solicitado.

4. El artículo 3º, acentúa la garantía al ordenar que la resolución que impone una sanción sea notificada personalmente al contraventor. El recurso de reposición, es el propio de casos como los contemplados en estas medidas de carácter extraordinario, adecuadas o conducentes para el restablecimiento del orden público; y además, es el mismo que el legislador ordinario consagra en relación con otros actos administrativos de distinta índole o naturaleza, en época de normalidad.

5. El artículo 4º fija la fecha de vigencia del decreto, a la vez que suspende las disposiciones que le sean contrarias, lo cual se amolda al régimen del artículo 121 que se invoca.

6. En estas condiciones, el Decreto 329 de 18 de febrero de 1977 se aviene con la Constitución y, por lo tanto, es exequible. Así lo estima, de igual modo, el Procurador General de la Nación.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, de conformidad con lo ordenado en los artículos 121 y 214 de la Constitución y con intervención del Procurador General de la Nación,

Declara:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto extraordinario número 329 de 18 de febrero de 1977, "por el cual se adiciona el Decreto 2195 de 1976".

Comuníquese a la Presidencia de la República y cúmplase.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Alejandro Córdoba Medina, José

María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.
(Decreto número 329 de 18 de febrero de 1977).

Durante la discusión del Decreto 329 de 1977, tuvimos ocasión de expresar algunas observaciones a su contenido y alcance. Entendimos y así lo seguimos considerando que, a pesar de establecer un procedimiento que subsana los más fundamentales motivos de impugnación del Decreto 2195 de 1976, artículos 3 y 4 (declarados inconstitucionales), no traduce el debido proceso. Además, algunas de las manifestaciones consignadas en el salvamento parcial de voto que se produjo en tal oportunidad, conservan su vigencia y de ahí que ahora deban darse por reproducidas.

Bogotá, marzo 31 de 1977.

Julio Salgado Vásquez, Pedro Elías Serrano Abadía, Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Jesús Bernal Pinzón, José María Velasco Guerrero, Fabio Calderón Botero.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Función: **Cuando actúa como contralor supremo de la Constitución, le corresponde confrontar la norma o normas acusadas con todas las disposiciones del Estatuto Superior, para determinar si éste ha sido quebrantado por aquélla, aunque dicho quebranto resulte para textos no invocados expresamente en la demanda, o en las objeciones, o en el proceso de revisión. Solo así se puede determinar en cada caso la constitucionalidad integral del respectivo precepto o estatuto.** — Derechos adquiridos: **Se entienden aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que, por lo mismo, han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de éstos con el Estado, es que tales situaciones o derechos sean respetados integralmente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlas nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano.** — Protección social: **Mientras derechos ya cumplidos y obligaciones ya satisfechas no sean recreadas, vale decir, mientras derechos adquiridos no sean vulnerados, el Congreso goza de libertad para legislar sobre protección social.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 17 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 10 de 17 de marzo de 1977.

El ciudadano Pedro Manuel Charria Angulo, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare la inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, cuyo texto es como sigue:

"A quienes tengan derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961, Decreto-ley 3135 de 1968 y del Decreto-ley 434 de 1971, tendrán derecho a disfrutar de la sustitución pensional conforme a lo previsto en la Ley 33 de 1973 y a la Ley 12 de 1975".

El actor señala como infringidos el inciso 2º del artículo 26 y el inciso 1º del artículo 30, ambos de la Carta Política. Conforme al primero en materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Y de acuerdo al segundo, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Agrega el texto que, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La demanda agrega los restantes incisos que integran este texto.

Hace el actor una distinción entre lo que él entiende como la retroactividad de una ley por afectar derechos subjetivos ya definidos y consolidados, y la retroactividad de la misma por

afectar situaciones de derecho objetivo, general o abstracto, cuando según sus propios mandatos dicha ley debe regir no solo a partir de su vigencia, sino con anterioridad a la misma. Son sus palabras:

"No es necesario, como tradicionalmente se ha entendido, para que la ley pueda ser declarada como inexequible, que ella afecte situaciones de derecho adquirido, por violación expresa del artículo treinta (30). Es suficiente para ello, que la ley, en materia diferente a la criminal, cree, modifique o suprima situaciones de derecho objetivo, general o abstracto, no sólo a partir de su vigencia, sino con anterioridad a ella, por violación expresa del segundo inciso del artículo veintiséis (26) y tácita del primer inciso del artículo treinta (30) de la Constitución Nacional.

"En el caso del artículo octavo de la Ley 4ª de 1976, acusado como violatorio de los artículos veintiséis (26) y treinta (30) de la Constitución Nacional, se presenta exactamente la última situación descrita; pretende esta norma que las leyes treinta y tres (33) de 1973 y doce (12) de 1975 produzcan efectos de derecho objetivo, general o abstracto, con anterioridad a su vigencia, al retrotraer la vigencia a situaciones objetivas, reguladas por la Ley ciento setenta y uno (171) de 1961, y los Decretos 3135 de 1968 y 434 de 1971. Es decir, las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975 que debieron regir solamente para el futuro, a partir de la vigencia, rigen también, en virtud de lo dispuesto por el artículo octavo de la Ley 4ª de 1976, hacia el pasado, puesto que sus normas comprenden además de las situaciones objetivas, generales o abstractas, creadas con posterioridad o en curso a la vigencia de cada una de ellas, situaciones creadas y agotadas con anterioridad, como son los amparados por la Ley 171 de 1961 y los Decretos 3135 de 1968 y 434 de 1971. En esto, hago consistir precisamente las razones por las cuales estimo violados el segundo inciso del artículo 26 y el primer inciso del artículo 30 de la Carta.

"En efecto, resulta ostensible que las relaciones legales de quienes se beneficiaron de la situación pensional conforme al régimen de las disposiciones de 1961, 1968 y 1971 y cuyo derecho quedó extinguido antes de regir las normas de 1973 y 1975, no pueden ser revividas por el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, pues en tal evento esta regla no sólamente es retrospectiva sino claramente retroactiva y quebranta los artículos de nuestra Carta Fundamental que se han citado arriba.

"... ... ...

"Estos derechos —pensión por un plazo más amplio o inclusive en forma vitalicia para las viudas y pensión antes de cumplir la edad— son los que el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976 hace extensivos a los familiares del pensionado fallecido, sin tener en cuenta que su relación legal hubiera quedado extinguida antes de la vigencia de las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975, pues no otra cosa significa la expresión que contiene la norma acusada al hablar de '...Quienes tengan derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional' ".

El Procurador General de la Nación, al descorrer el traslado de rigor, expresó que el precepto cuestionado es exequible salvo en la parte que se refiere a extender el derecho por él consagrado a las personas "que hayan disfrutado de la sustitución pensional", pues con tal disposición le otorga efectos retroactivos a su vigencia, con violación del segundo inciso del artículo 26 y del primero del artículo 30 de la Constitución. Agrega que esta pretendida retroactividad vendría a generar; "además obligaciones expost facto para los patronos del sector privado y para el capital privado del sector semioficial".

Consideraciones:

1ª Cuando la Corte actúa como contralor supremo de la Constitución, le corresponde confrontar la norma o normas acusadas con todas las disposiciones del Estatuto Superior, para determinar si éste ha sido quebrantado por aquélla, aunque dicho quebranto resulte para textos no invocados expresamente en la demanda, o en las objeciones o en el proceso de revisión. Solo así se puede determinar en cada caso la constitucionalidad integral del respectivo precepto o estatuto. Así lo dispone el artículo 29 del Decreto 432 de 1969, que tiene como antecedente el artículo 3º de la Ley 96 de 1936.

En cumplimiento de este deber la Corte se referirá en primer término al aspecto formal de la Ley 4ª de 1976, a la cual pertenece el artículo objeto de controversia, por cuanto éste, al referirse expresamente a otros textos legales como son la Ley 33 de 1973 y 12 de 1975, crea o extiende una prestación social a cargo de la Nación. Y es sabido que de acuerdo con los artículos 76-9 y 74-2 de la Carta Política las leyes que establecen el régimen de prestaciones sociales del personal que integra la estructura de la administración nacional, deben ser expedidas por el Congreso pero siempre a iniciativa del Gobierno, lo que significa que cuando estas leyes no han tenido el mencionado origen, acusan un

vicio procedimental que determina su inexequibilidad. La precisión y el alcance de los textos citados se fijó por la Corte de modo especial en el fallo de 23 de enero de 1975 en los siguientes términos:

"Se impone recordar, ante todo, que existe regla constitucional sobre presentación de proyectos de leyes, las que 'pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho'. (Art. 79, Inc. 1).

"Esa norma general sufre algunas excepciones, y entre ellas destaca la consagrada en el inciso 2º del mismo artículo 79, ya copiado, el cual reserva al Gobierno la potestad de poner a consideración del Congreso los proyectos que conciernan a lo siguiente: ...

"Estructura de la Administración Nacional (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) y determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos y el régimen de prestaciones sociales. Nótese que la fijación de escalas y reglas acerca de remuneraciones, según expresa el inciso 2º del artículo 79, sólo se relaciona con la 'Administración Nacional', es decir, con funcionarios de la Rama Ejecutiva (V. Arts. 55, 57). Dicho texto no mira a Senadores y Representantes (Arts. 56 y 113) ni a los servidores de las Cámaras (Arts. 103, 5ª, 208, parágrafo). El mandato que se glosa tampoco ataña a miembros de la Rama Jurisdiccional (Art. 58) que tiene funciones distintas y separadas (Art. 55) o a empleados de ésta, cuyos cargos, sueldos y prestaciones incumbe fijar a la ley, sin restricciones en cuanto a iniciativa, por no quedar comprendidos en la excepción que contempla específicamente el artículo 76-9 en relación con el 79-2, y estar sometidos en lo tocante a condiciones de elección de magistrados y jueces y garantías de independencia a textos especiales de la Carta (Arts. 150, 155, 156, 157, 158, 160, etc.) y en todo lo demás, a un régimen legal carente de cortapisas relativas a la autonomía del legislador, salvo en el punto que señala el artículo 153 (V. además Arts. 58, 147, 152, 154, 158, Inc. 3º, 164, 161). Como es evidente, la Administración se distingue de la legislación y de la jurisdicción, y de ahí que Constitución y leyes, por la lógica del sistema político colombiano, consideren a las autoridades que cumplen esos cometidos esenciales de modo diferente (V. por ejemplo, Ley 24 de 1974, Art. 3). Los funcionarios de la Administración, los legisladores y sus empleados, los jueces y auxiliares de la Rama Jurisdiccional obedecen a estatutos especiales, y, de modo particular, las reglas que les son aplicables en punto a remuneraciones laborales no son comunes. Lo que hace que la excepción que contempla el artículo 79-2 respecto de la 'Administración Nacional' y que, por excepcional, no puede extenderse a los encargados de legislar y juzgar, solo comprende a los miembros de la primera, únicamente a ellos en lo que toca a escalas de remuneración y régimen de prestaciones sociales (véase en el mismo sentido sentencia 13 de diciembre de 1972)...".

"Las excepciones enumeradas, como tales excepciones, reclaman entendimiento restrictivo, y por ello no es dable concluir que del inciso 2º del artículo 79 se infiere que todo gasto público, sin distinciones, tiene que ordenarse mediante leyes dictadas o reformadas por la sola iniciativa del Gobierno. Al contrario: la regla antes invocada prevé que los ordenamientos legales 'pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho', salvo disposición constitucional contraria. Y ya se vio que la lista de leyes sobre expensas oficiales consignadas en el inciso segundo del artículo 79, en ninguno de sus renglones habla de gastos públicos en términos absolutos sino de algunos de ellos, taxativamente enunciados, únicos que reclaman la iniciativa gubernamental, y que, de acuerdo con el mandato que se analiza, son:

"Erogaciones para planes y programas de desarrollo.

"Fijación de las escalas de remuneración dentro de las cuales el Gobierno determinará el emolumento correspondiente a los distintos empleos administrativos (Art. 120-21) y régimen de prestaciones de los funcionarios también pertenecientes a la Administración Nacional, sector que no comprende a los Senadores y Representantes y servidores del Congreso, ni a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que actúen ante ellos (Art. 142 C. N.)".

Confrontando los anteriores principios con el artículo demandado, y atendiendo al certificado señalado con el número OF-SG-399 de 16 de noviembre de 1976, expedido por el Secretario General del Senado de la República, se viene en conclusión de que, en razón de la referencia obligatoria y necesaria a las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975, que hicieron vitalicia la transmisión de pensiones de jubilación a cónyuges supérstites e hijos de trabajadores del sector público, y sin las cuales el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976 no puede entenderse ni aplicarse, éste se encuentra

viciado de inconstitucionalidad salvo en lo referente a los miembros del Congreso, a los servidores del mismo y a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que actúen ante ellos.

2ª En lo que toca a la disposición del texto acusado referente al sector privado, el aspecto anotado no debe tomarse en consideración, pues se trata de una ley ordinaria respecto de la cual es aplicable la regla general del inciso 1º del artículo 79 de la Constitución, conforme a la cual "las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho". Por consiguiente se examinarán los demás aspectos de la inexequibilidad planteada por la demanda.

La noción de retroactividad de la ley se halla vinculada a la de los derechos adquiridos, pues aunque se trata de conceptos diferentes, sólo mediante la operancia de la primera, se exterioriza el quebranto de los segundos, que es lo que impide el artículo 30 de la Constitución. Por derechos adquiridos —ha dicho la Corte— se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de éstos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados integralmente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deban pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, éste debe ceder. Así lo consagra la segunda parte del primer inciso del texto 30 de la Carta Política. La cuestión básica, en cada caso, consiste en determinar cuál es el derecho que se considera adquirido y cuál el efecto de la norma posterior que se pretende violador del primero.

3ª El artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, transcrito al principio, dispone que quienes tengan derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961, el Decreto-ley 3135 de 1968 y el Decreto legislativo 434 de 1971, tendrán derecho a disfrutar de la sustitución pensional conforme a lo previsto en la Ley 33 de 1973 y a la Ley 12 de 1975.

Para los efectos restringidos de este examen se observa: que los tres estatutos citados en primer lugar dispusieron que la pensión causada o en disfrute se transmitía a los beneficiarios del trabajador en el orden y proporción allí indicados, primero durante los dos años subsiguientes a la muerte (Ley 171 de 1961) y luego por el término de cinco años (Decreto 434 de 1971). Ellos se refieren al personal del sector privado y también al público. La Ley 33 de 1973 (Art. 1º), establece el derecho de transmisión pensional en el sector privado "en forma vitalicia", y ordena prorrogar por el mismo tiempo (parágrafo 2º) tal derecho a quienes vinieran disfrutándolo por cinco años, conforme a las disposiciones anteriores, quedando así comprendidos los beneficiarios de trabajadores del mismo sector privado. Y finalmente, la Ley 12 de 1975 (Art. 1º), mantiene el derecho de transmisión indefinido, extendiéndolo a la compañera permanente y creando una nueva situación pensional para los servidores del sector privado que fallecieren "antes de cumplir la edad cronológica para esta prestación, pero que hubiere completado el tiempo de servicio consagrado por ella en la ley, o en convenciones colectivas".

La confrontación de estos textos y de las situaciones jurídicas por ellos creada, con la norma acusada, ofrece dos aspectos:

a) El que resulta de otorgar el disfrute de la sustitución pensional indefinida a quienes hubieren disfrutado de la misma en los términos de la Ley 171 de 1961, es decir, por dos años. En este punto la demanda pretende que la situación jurídica se caracterizó por un derecho de crédito a favor de los respectivos beneficiarios por un término único de dos años, después de los cuales tal situación se consolidó y los presuntos deudores, o sea los empresarios privados, adquirieron el derecho a no tener obligaciones futuras por este concepto. Se trataría de una regulación no susceptible ya de legislación posterior, pues ella tropezaría con un derecho adquirido cuya violación resulta incompatible con el ordenamiento constitucional.

El planteamiento de la demanda es equivocado porque olvida los efectos naturales de la ley en el tiempo y los fines mismos de la sustitución pensional.

En efecto, si se le hace decir a la Ley 4ª de 1976, en su artículo 8º que ella debe regir desde cuando entró en vigencia la Ley 171 de 1961 se concluye que los derechos de sustitución pensional temporal que ella creó, se revivirían por el

mismo tiempo y entre las mismas personas, con lo cual se recrearía una obligación posiblemente ya cancelada, o al menos, se regularía una situación jurídica definida. Y es indudable que desde este ángulo de apreciación, se quebrantaría el derecho adquirido del deudor, patrono privado, a no satisfacer otra vez una obligación ya agotada jurídicamente, en los términos y durante el mismo plazo señalado por normas anteriores. Pero si se tiene en cuenta que la ley rige sólo para el futuro, y que sus consecuencias, salvo el caso de la retrospectividad, son también de futuro, aquellas consideraciones son erradas. Porque en realidad de verdad lo que hace el artículo 8º acusado en este punto, es establecer, crear por primera vez de modo indefinido, el derecho de sustitución pensional, a partir de la fecha de su vigencia para aquellas personas que hubieran disfrutado de la transmisión temporal en una época pasada.

Ni dentro de la técnica jurídica, ni a la luz de la obligación que tiene el Estado de proteger de modo especial el trabajo asalariado (Art. 17 C. N.), puede sostenerse que los empresarios privados hayan adquirido el derecho a no proteger a viudas y huérfanos de pensionados suyos, o a no extender sobre ellos determinada protección, sólo porque una obligación temporal que se creó y satisfizo una vez, se hubiera agotado. En efecto la ley no obliga a volver a pagar lo que ya pudo haberse pagado, esto es, no desconoce una precisa situación jurídica prevista y regulada por ley anterior, pues ese sería en este caso el derecho adquirido. En materia de protección social es aquel un criterio inaceptable porque conduciría al estancamiento de la legislación y a la parálisis gradual del Estado en una función que por su naturaleza es permanente, al menos mientras rija el texto constitucional que lo obliga a proteger de modo especial el trabajo asalariado. Mientras derechos ya cumplidos, u obligaciones ya satisfechas no sean recreadas, vale decir, mientras derechos adquiridos no sean vulnerados, el Congreso goza de libertad para legislar sobre protección social.

Hay más. Existe diferencia entre la noción de los derechos adquiridos fundados en la existencia de un contrato de trabajo, el cual supone la vida del trabajador, y la misma noción cuando tiene por eje el reconocimiento de una pensión, es decir, cuando el contrato de trabajo ha dejado de existir y el hecho generador del derecho es la muerte o el estado de viudez. En el primer caso las garantías generadas en la relación laboral, una vez reguladas e ingresadas jurídicamente al patrimonio del trabajador, no pueden ser desconocidas por leyes posteriores y en este desconocimiento se comprende tanto el derecho del propio trabajador como el del patrono correspondiente. En el segundo, el eje de la situación jurídica está constituido por un hecho distinto como el de que el pensionado o con vocación pensional fallezca teniendo a su cargo personas que vivían de su pensión, esto es, de lo que fue el fruto de su esfuerzo continuado durante largos años. Proteger estas personas a su derecho vital, es función del Estado y bien puede intentarlo, ya a través de cargas directas, ora indirectamente por el sistema oficial de la seguridad social, o mediante impuestos especiales. Y hacerlo, como lo hacen los estatutos comentados, hasta que cese la viudez o hasta que termine la dependencia económica de los hijos. No puede hablarse jurídicamente, como ya se anotó, de que el sector empresarial haya adquirido el derecho a no pagar o a no responder por esta protección sólo porque una vez ella se reconoció incompleta y recortadamente, porque ello equivaldría a sostener que el Estado perdió su atribución de proteger el trabajo humano en una de sus proyecciones fundamentales, como es el amparo de quienes vivían del pensionado y de abandonar, consecuencialmente, el deber que le impone el artículo 17 de la Constitución. Mientras subsistan las condiciones básicas para que un derecho de este tipo exista —pensión causada o disfrutada, beneficiarios—, nadie puede alegar que ha adquirido derecho a no protegerlos. El derecho adquirido no puede ni ha tenido nunca este desarrollo negativo. Y por lo mismo, el Estado puede, por medio de leyes, disponer lo que estime conveniente sobre el particular sin quebranto alguno de la Constitución.

Más aún. Para quienes estiman que en casos como el presente sí hay un derecho adquirido, habría que responder que la retroactividad que el texto demandado supondría, está autorizada por la parte final del segundo inciso del artículo 30 de la Constitución, porque en la protección que él impone se encuentra comprometido el interés de la sociedad, el bien común, y no sólo el particular y éste debe ceder ante aquél.

b) El que resulta de otorgar el disfrute de la sustitución, bien mediante prórroga del tiempo o simplemente y por primera vez de modo indefinido, a quienes venían disfrutando de ella por cinco años, o a quienes adquieran la calidad de beneficiarios, aún con la nueva situación pensional creada por el texto. Respecto del primer caso, la ley puede, sin violar el artículo 30 de la Carta, ni otro texto, prorrogar o mejorar el disfrute de una prestación social, si con ello

cree asegurar mejor la protección de las clases trabajadoras; cuanto al segundo, puede igualmente hacerlo, pues es función del Congreso establecer, con arreglo a la Carta Política, el régimen de prestaciones sociales tanto del sector público como del privado, en su tarea propia de otorgar un mínimo de garantías a los trabajadores; y puede también, finalmente, señalar nuevas condiciones para la adquisición de un derecho, como ocurre ahora cuando otorga el de pensión transmisible a quienes han servido el tiempo legal o convencionalmente exigido y no tengan una edad específica. Si además de lo ya dicho, esas garantías rigen para el futuro como ocurre en el caso de autos, por mandato expreso del artículo 12 de la ley, no hay quebranto de los artículos 26 y 30 de la Constitución como lo pretende la demanda.

Se concluye que no hay violación de las normas constitucionales indicadas por la demanda, ni de otro alguno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación

Resuelve:

1º Es *exequible* el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976 en cuanto se refiere a los servidores del sector privado;

2º Es *exequible* la misma disposición en cuanto se refiere a los servidores oficiales de las Ramas Legislativa y Jurisdiccional así como a los Agentes del Ministerio Público;

3º Es *inexequible* la misma disposición en cuanto comprende a los trabajadores oficiales de la Rama Administrativa del Poder Público a que se refiere el artículo 76-9 de la Constitución.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; *Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Alfonso Suárez de Castro,* Conjuez; *Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

Salvamento de voto.

La norma acusada dice:

Ley 4ª de 1976. "Artículo 8º A quienes tengan derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961, Decreto-ley 3135 de 1968 y del Decreto-ley 434 de 1971, tendrán derecho a disfrutar de la sustitución pensional conforme a lo previsto en la Ley 33 de 1973 y la Ley 12 de 1975".

1ª Los tres estatutos citados en primer lugar disponen que la pensión causada se transmita a determinados beneficiarios del trabajador en el orden y proporción allí indicados. La Ley 171 de 1961 comprende todos los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado y la sustitución se hace por el término de dos años, a partir de la vigencia de la ley. El Decreto 3135 de 1968 (Art. 36) se refiere exclusivamente al sector público y dispone que la sustitución pensional también sea por el término de dos años. El Decreto 434 de 1971 (Art. 19) amplía a cinco años esta sustitución pensional "a partir del 1º de abril de 1971" (Art. 23); comprende exclusivamente el sector público de carácter nacional.

La Ley 33 de 1973 comprende el sector público y a los trabajadores particulares (oficial o semioficial) y establece la transmisión pensional en forma vitalicia. El parágrafo 2º del artículo 1º dice:

"A las viudas que se encuentren en la actualidad disfrutando, o tengan derecho causado a disfrutar, de los cinco años de sustitución de la pensión, les queda prorrogado su derecho dentro de los términos de esta ley".

Finalmente, la Ley 12 de 1975 mantiene el derecho a la transmisión de pensiones en forma vitalicia y lo amplía a la compañera permanente de quien habiendo fallecido sin tener la edad de jubilación haya completado el tiempo de servicio señalado en la ley o en convenciones colectivas.

***

2ª El artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, que comprende "los sectores público, oficial, semioficial y privado", da origen a tres situaciones diferentes:

a) La reglamentación que comprende a los trabajadores oficiales, en cualesquiera de las modalidades;

b) La de los trabajadores particulares que se encuentren disfrutando de pensión o sus causahabientes que se benefician actualmente de la prórroga de la sustitución pensional;

c) La de los trabajadores particulares o sus causahabientes para quienes antes de entrar en vigencia la norma acusada, se había extinguido su derecho a percibir pensión jubilatoria.

Se analizará cada una de ellas.

3ª La reglamentación que el legislador hace en el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, respecto de trabajadores de la Administración Nacional, carece de respaldo constitucional porque esta función legislativa se debe desarrollar por iniciativa del Gobierno; al efecto el artículo 76-9 de la Carta dice que corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y "el régimen de sus prestaciones sociales", y el 79 del mismo estatuto advierte que estas normas "solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno". Empero la Administración Nacional no comprende la Rama Jurisdiccional el Ministerio Público ni la Rama Legislativa, que tienen regulación propia y por tanto el Congreso puede legislar autónomamente sobre ellas.

No existiendo esta iniciativa gubernamental para expedir la norma acusada según lo acredita la certificación de la Secretaría General del Senado de la República, hay una infracción de la Constitución en cuanto ella establece un régimen de prestaciones sociales de trabajadores de la Administración Nacional, por simple iniciativa parlamentaria.

4ª En cambio el legislador puede señalar libremente las prestaciones sociales de los trabajadores particulares dentro de los límites del bien común, teniendo como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad como lo establece el artículo 32 de la Constitución, en concordancia con el 17 del mismo Código.

5ª Pero esta fijación de prestaciones sociales que autónomamente puede hacer el Congreso con fundamento en los artículos indicados antes, no lo autoriza para revivir situaciones jurídicas consolidadas y extinguidas bajo el imperio de una ley anterior.

Al respecto el Procurador General dice:

"Al establecer el precepto impugnado que tendrán derecho a la sustitución pensional ya no provisional sino vitalicia las viudas o las compañeras de los trabajadores fallecidos del sector privado o semioficial que 'hayan disfrutado de la sustitución pensional', esto es, en cualquier tiempo pasado, prevista en leyes y decretos anteriores, le otorga efectos retroactivos a su vigencia en desmedro de situaciones no solo ya consolidadas sino también extinguidas, generando además obligaciones *expost facto* para los patronos del sector privado y para el capital privado del sector semioficial".

"Y, ciertamente, conforme lo expone el actor, aunque por razones algo diferentes a las de su pedimento, la norma acusada resulta por este aspecto inexequible por ser incompatible con lo previsto en el inciso segundo del artículo 26 y en el inciso primero del artículo 30 de la Carta.

"Y agrega:

"El amparo que otorga el artículo 30 de la Constitución a la propiedad privada, como derecho adquirido, o situación jurídica subjetiva consolidada, y que se aplica al patrimonio empresarial del patrono de conformidad con el mandato constitucional del artículo 32 del mismo estatuto según el cual se garantiza la libertad de empresa, no comporta solamente protección contra la norma jurídica retroactiva que la desconozca, vulnere o suprima, sino que, y por lógica consecuencia, también extiende sus garantías para darle seguridad a la propiedad patrimonial frente a situaciones extinguidas que no pueden válidamente revivirse por leyes nuevas".

Estas consideraciones nos llevan a concluir que la norma acusada es inexequible en la parte que dice: "o hayan disfrutado" porque vuelve a crear una prestación social válidamente liquidada y pagada en su totalidad de acuerdo con las leyes vigentes durante la existencia de la relación laboral que la originó.

Fecha ut supra.

Luis Sarmiento Buitrago, Jerónimo Argáez Castello, Humberto Murcia Ballén, Fabio Calderón Botero.

Salvamento de voto.

Me aparto de lo resuelto en la sentencia que decidió la demanda de inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 4ª de 1976.

Discrepo del entendimiento que en dicho fallo se da al numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Nacional, porque si bien es cierto que la primera parte de esa atribución se refiere únicamente a la Administración Pública sin comprender la Rama Jurisdiccional ni la Legislativa, pues se habla expresamente de esa administración y se indica que se determinará su estructura mediante la creación de Ministerios,

Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, no es verdad que la segunda parte del citado numeral comprende únicamente tal administración, ya que se trata de una función y de una atribución distintas, pues esa parte consiste en "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Las distintas categorías de empleos no es una expresión restringida que se pueda limitar solamente a los de la Rama Ejecutiva, sino que comprende también los de las Ramas Jurisdiccional y Legislativa.

Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, es solamente señalar para los efectos de la remuneración, los distintos grados que forman la escala y los empleos que comprende cada uno de esos grados, hecho lo cual el Congreso puede señalar por su propia iniciativa, las remuneraciones correspondientes a cada grado, siempre que no altere la escala ni discrimine entre los distintos empleos de un mismo grado.

Fijar el régimen de las prestaciones sociales de las distintas categorías de empleos, es determinar el sistema por medio del cual se va a atender a esas prestaciones, si por el sistema directo patronal o por un sistema de seguridad social o por sistemas mixtos. Pero la determinación de las condiciones para obtener cada una de las prestaciones, no emana de la facultad consagrada en el numeral noveno del artículo 76 de la Constitución.

El numeral 10 del artículo 76 de la Constitución Nacional dispone que por medio de leyes se regulen otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en el artículo 62, luego el ordinal 9º no comprende la materia de que trata el artículo 62, porque el mismo numeral 10 lo dice claramente. En el artículo 62 de la Constitución Nacional se habla de que la ley determinará las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles y militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público. Luego la determinación de las condiciones de jubilación no está comprendida en el numeral 9º del artículo 76 sino en el numeral 10 del mismo artículo y en el artículo 62 de la Constitución, por lo cual la ley que determina esas condiciones no requiere la iniciativa gubernamental a que se refiere el inciso segundo del artículo 79 de la Carta.

En razón de tales ordenamientos, considero que el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976 no necesitaba iniciativa del Gobierno.

Tanto el Decreto 435 de 1971 relativo a trabajadores particulares, como el Decreto 434 del mismo año referente a los trabajadores oficiales y empleados públicos, que aumentaron de dos a cinco años el término de la sustitución pensional, dispusieron el uno en el parágrafo del artículo 15, y el otro en el artículo 21, que a las viudas que estuvieran disfrutando de las sustitución pensional por 2 años se les prorrogaría esa sustitución hasta por 5 años. Luego no se aplicaba ese aumento a las viudas que hubieran dejado de gozar de la sustitución por haber transcurrido ya el término de dos años, sino a las que en el momento de la vigencia de los decretos aún no hubieran dejado de disfrutar de la sustitución pensional.

La Ley 33 de 1973 que se refiere tanto a los trabajadores del sector privado como a los empleados públicos y trabajadores oficiales, aumentó el derecho de sustitución pensional a toda la vida de la viuda, pero en el parágrafo segundo del artículo 1º, expresó que las viudas que estuvieran disfrutando o tuvieran derecho a la sustitución por cinco años, se les prorrogaría ese derecho en los términos de la ley. Luego tampoco esa sustitución pensional vitalicia se estableció para las viudas que ya hubieran gozado del término de sustitución.

Cuando el artículo 8º de la Ley 4ª de 1975 dispone que quienes hayan disfrutando de la sustitución pensional tendrán derecho a esa sustitución en forma vitalicia, está cubriendo precisamente los casos en que no eran aplicables las normas anteriores y que se habían consumado o definido durante la vigencia de ellas, sin que por otra parte haya un hecho nuevo que con posterioridad a la Ley 4ª permita hacer nacer nuevamente el derecho extinguido.

En cuanto al artículo 8º de la Ley 4ª de 1976 hace que quienes hayan disfrutado de la sustitución pensional aunque ese derecho se haya extinguido por el vencimiento del término de dos o de cinco años, gocen nuevamente de la sustitución y en forma permanente, es retroactiva porque vuelve sobre el pasado para cambiar situaciones jurídicas concretas consumadas o definidas conforme a la ley anterior, sin que contemple un hecho posterior a la norma citada, que permita mirar hacia el pasado, por lo cual viola los artículos 26 y 30 de la Constitución Nacional y por ello es inconstitucional.

Bogotá, fecha ut supra.

Alejandro Córdoba Medina.

Salvamento de voto

Lamento no compartir las razones expuestas en el fallo aprobado por la mayoría de la Sala Plena de la Corte, por lo que toca con la exequibilidad del texto legal acusado en cuanto se refiere a la sustitución pensional en el sector privado.

Son dos los motivos que me apartan de lo allí decidido sobre el particular:

a) El artículo acusado no crea, en mi opinión, una nueva prestación laboral, sino revive una ya extinguida. La pensión reconocida a la viuda e hijos menores del trabajador por leyes anteriores, determinada en éstas por su extensión y su cuantía, no puede ser alterada por estatuto posterior de manera de hacerla más gravosa, bien se trate de pensiones que aún se estén devengando, bien de las ya extinguidas por vencimiento de su término legal.

Así como una ley nueva no puede ordenar la reliquidación de salarios ya pagados, ni crear un nuevo auxilio de cesantía a favor de trabajadores que ya recibieron totalmente esta prestación so pretexto de que el trabajador beneficiado con ella aún se encuentra en estado cesante, así tampoco es admisible que por nueva disposición legal se ordene pagar, como vitalicia (mientras la viuda no contraiga nuevas nupcias o los hijos menores no lleguen a la mayoría de edad), una pensión cuyo monto ya estaba determinado precisamente por leyes anteriores, invocando el estado de viudez de quien era casada con el trabajador o el de incapacidad de sus hijos menores. Cualquier norma legal que disponga cosa semejante viola, en mi opinión, derechos resultantes de situaciones jurídicas ya consumadas y agotadas, generadoras de derechos adquiridos, dentro de los cuales están comprendidos los provenientes de un pago válido y eficaz.

b) Y no puede compartir el argumento de que, aún en el caso de que el texto acusado vulnera derechos adquiridos con justo título, se justificaría este sacrificio en razón de que ese texto fue expedido por motivos de "interés social", con arreglo a lo previsto por la segunda parte del inciso primero del artículo 30 de la Carta.

Toda ley, por principio, mira al interés social, comoquiera que se expide para regular situaciones de naturaleza no particular o individual, sino general o social; por lo cual considero que la excepción de que trata aquella segunda parte debe ser interpretada restrictivamente, reduciendo su sentido a casos muy concretos en que esté comprometido el orden social y sea necesario hacer primar el interés público sobre el puramente privado o particular. No creo que este sea el caso de la sustitución pensional decretada para el sector privado, con desmedro más bien del interés social de la industria, el comercio y, en general, todas las fuentes del trabajo, cualquiera que sea su capacidad económica.

Bogotá, D. E., marzo de 1977.

Ricardo Uribe Holguín.

Salvamento de voto.

Pedro Manuel Charria Angulo, presentó demanda de inexequibilidad contra el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, que reza:

"A quienes tengan derecho causado o hayan disfrutado de la sustitución pensional prevista en la Ley 171 de 1961, Decreto-ley 3135 de 1968 y Decreto-ley 434 de 1971, tendrán derecho a disfrutar de la sustitución pensional conforme a lo previsto en la Ley 33 de 1973 y de la Ley 12 de 1975".

Las normas a que se refiere el texto transcrito son del tenor siguiente:

Ley 171 de 1961.

"Artículo 12. - 1. Fallecido un empleado jubilado o con derecho a jubilación, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión, durante los dos años subsiguientes.

"2. A falta de cónyuge e hijos, tienen derecho a esta pensión los padres o hermanos inválidos o las hermanas solteras del fallecido, siempre que no disfruten de medios suficientes para su congrua subsistencia y hayan dependido exclusivamente del jubilado".

Decreto número 3135 de 1968.

"Artículo 36. Al fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial con derecho a pensión de jubilación, sus beneficiarios, en el orden y proporción señalados en el artículo 34, tienen derecho a recibir de la respectiva entidad de previsión la pensión que le hubiere correspondido durante dos (2) años, sin perjuicio de las prestaciones anteriores".

"Artículo 39. *Sustitución de pensión.* Fallecido un empleado público o trabajador oficial en goce de pensión de jubilación, invalidez o vejez, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a percibir la respectiva pensión durante los dos años subsiguientes".

Decreto número 434 de 1971.

"Artículo 19. El artículo 36 del Decreto 3135 de 1968 quedará así:

"Fallecido un empleado público o trabajador oficial jubilado o con derecho a pensión de jubilación, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de estudios o invalidez y que dependieren económicamente del causante, tendrán derecho a percibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los cinco (5) años subsiguientes".

"Cuando faltaren el cónyuge o los hijos, la sustitución pensional corresponderá a los padres o hermanos inválidos y a las hermanas solteras del empleado fallecido que dependieren económicamente del causante".

Ley 33 de 1973.

"Artículo 1º Fallecido un trabajador particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o un empleado o trabajador del sector público, sea éste oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia".

"Parágrafo 1º Los hijos menores del causante incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir en concurrencia con la cónyuge supérstite la respectiva pensión hasta cumplir la mayoría de edad, o al terminar sus estudios, o al cesar la invalidez. En este último caso se aplicarán las reglas contempladas en el artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo y en las disposiciones que los modificaron y aclararon".

"Si concurrieren cónyuge e hijos la mesada pensional se pagará: el 50% al cónyuge y el resto para los hijos, por partes iguales".

"La cuota parte de la pensión que devenguen los beneficiarios acrecerá a la que perciban los demás cuando falte alguno de ellos o cuando el cónyuge contraiga nuevas nupcias o haga vida marital".

"Parágrafo 2º A las viudas que se encuentren en la actualidad disfrutando, o tengan derecho causado a disfrutar, de los cinco (5) años de sustitución de la pensión, les queda prorrogado su derecho dentro de los términos de esta ley".

"Artículo 2º El derecho consagrado en favor de las viudas en el artículo anterior se pierde cuando, por culpa de la viuda, los cónyuges no viven unidos en la época del fallecimiento del marido, o cuando la viuda contraiga nuevas nupcias o haga vida marital".

"Artículo 3º Las viudas y los hijos de que trata la presente disposición, tienen derecho a los reajustes y demás beneficios y obligaciones consagrados por las leyes en favor de los pensionados".

Ley 12 de 1975.

"Artículo 1º El cónyuge supérstite, o la compañera permanente, de un trabajador particular o de un empleado o trabajador del sector público, y sus hijos menores o inválidos, tendrán derecho a la pensión de jubilación del otro cónyuge si éste falleciere antes de cumplir la edad cronológica para esta prestación, pero que hubiere completado el tiempo de servicio consagrado para ella en la ley, o en convenciones colectivas".

"Artículo 2º Este derecho lo pierde el cónyuge sobreviviente cuando por su culpa no viviere unido al otro en el momento de su fallecimiento, o cuando contraiga nuevas nupcias o haga vida marital, y los hijos por llegar a la mayoría de edad o cesar la incapacidad".

En la actualidad solamente se encuentran vigentes las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975, por cuanto reglamentaron íntegramente la materia sobre sustitución pensional. En efecto, conforme a tales normas la sustitución pensional tiene carácter vitalicio, no solamente en favor de las pensiones de jubilación que se decreten a partir de su vigencia, sino de aquellas pensiones que estaban devengándose en el momento en que comenzaron a regir. Esto quiere decir que los textos legales que legislaron anteriormente sobre la sustitución pensional para períodos de dos o cinco años, dejaron de regir, precisamente por-

que las Leyes 33 de 1973 y 12 de 1975 reglamentaron íntegramente la materia.

El artículo 3º de la Ley 153 de 1887 dispone que se estima insubsistente una disposición legal "por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería". Y el artículo 14 de la citada ley expresa que "una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó", agregando que "una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva".

Las distintas normas legales que reglamentaron la sustitución pensional, a partir de la Ley 171 de 1961 hasta el Decreto 434 de 1971 dejaron de regir desde el momento en que la Ley 33 de 1973 entró en vigencia, por cuanto esta norma, junto con la Ley 12 de 1975 reglamentaron lo relacionado con la sustitución pensional, dándole carácter vitalicio, y señalando las causas de la pérdida de ese derecho.

Como el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, no reproduce como vigentes la Ley 171 de 1961, el Decreto-ley 3135 de 1968 y el Decreto-ley 434 de 1971, sino que se limita a hacer una simple referencia de tales normas, éstas no recobraron vigencia por virtud del citado artículo 8º, conforme lo expresa el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

Lo expuesto significa que por tratarse de leyes derogadas por la Ley 33 de 1973 los textos legales a que se refiere el artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, la Corte Suprema de Justicia ha debido declararse inhibida para estudiar la exequibilidad de la norma acusada.

Tales son las razones que existen para justificar el voto negativo a la declaratoria de exequibilidad hecha por la Corte en relación con la sustitución pensional de servidores del sector privado y de servidores oficiales de las Ramas Legislativa y Jurisdiccional, lo mismo que a los Agentes del Ministerio Público. Esto es, la Corte no ha debido entrar a estudiar el fondo de la cuestión de inexequibilidad propuesta en la demanda, sino que su misión debió consistir únicamente en declarar que, por sustracción de materia debido a la derogatoria tácita hecha por la Ley 33 de 1973 de las normas que anteriormente reglamentaron la sustitución pensional para períodos de dos y cinco años, no había materia sobre la cual pronunciarse.

Julio Salgado Vásquez.

Salvamento de voto

1. Como lo ha reconocido la Corte en varias oportunidades, y es opinión general no discutida, la reforma constitucional de 1968, siguiendo la tendencia universal del derecho público moderno, estuvo orientada, esencialmente, hacia una mayor restricción de la iniciativa parlamentaria en lo relacionado con el gasto público. Y a fe que avanzó mucho en este campo, logrando aquel propósito, pues amplió las materias hasta entonces sustraídas de aquella iniciativa —que apenas eran las relativas a la ley de presupuesto, que debía ser presentada por el Gobierno, y a las leyes sobre contribuciones y orgánicas del Ministerio Público, cuyo origen estaba ubicado en la Cámara de Representantes— a las siguientes:

1. Las normas orgánicas del Presupuesto Nacional (Art. 76, Ord. 3º);

2. Las que fijen los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse (Id. Ord. 4º);

3. Las que determinen la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (Id. Ord. 9º);

4. Las que señalen las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (Id. Ord. 9º);

5. Las que fijen el régimen de prestaciones sociales para esas distintas categorías de empleos (Id. Ord. 9º);

6. Las que prescriban reglas generales para organizar el crédito público (Id. Num. 22);

7. Las que se expidan para reconocer la deuda nacional y arreglar el servicio público (Id. Num. 22);

8. Las que regulen el cambio internacional y el comercio exterior (Id. Num. 22);

9. Las que modifiquen los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (Id. Num. 22);

10. Las que decreten inversiones públicas y privadas (Art. 79, Inc. 2º);

11. Las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (Idem);

12. Las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta (Idem);

13. Las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales (Idem), y

14. Las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (Idem).

Las leyes referentes a las materias enumeradas, de conformidad con el artículo 79, inciso 2º "solo podrán ser dictadas o reformadas por el Congreso a iniciativa del Gobierno", como también las que regulan los artículos 208 y 211 cuando disponen que el Gobierno "formará anualmente el presupuesto de gastos", el cual "junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los diez primeros días de las sesiones ordinarias", sin que le sea permitido a éste, "aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos", salvo que el Ministro del ramo dé su aceptación por escrito.

Como lo expresó la Corte en sentencia de 23 de febrero de 1973, "las normas exceptivas reseñadas, entre las cuales existe estrecha e innegable vinculación, muestran un todo coherente, no sólo entre sí sino también con la restante estructura de la Constitución. En efecto: las normas de excepción aquí analizadas tienden al propósito de asegurar una finalidad institucional de superior jerarquía, a saber: que sea posible —jurídica y técnicamente— la realización de los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse. Y como el eje central de todo plan de tal naturaleza es su regulación financiera, establece la Constitución, como ya se apuntó, (Art. 208, inciso 1º) que el Presupuesto de Rentas, junto con el proyecto de ley de apropiaciones, *deberá* —mandato imperativo— reflejar los planes y programas.

"Esta interpretación finalista del punto que se estudia, explica por qué son tan numerosas las materias exceptuadas de la iniciativa parlamentaria, pues toda ley que versa sobre ellas incide en el gasto público y es susceptible de romper el equilibrio presupuestal, con lo cual la estructura del plan se vería vulnerada en su unidad y armonía".

2. El ordinal 9º del artículo 76 quedó expresamente exceptuado de la iniciativa parlamentaria por virtud de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 79. Su tenor es el siguiente:

"Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Comprende dicho ordinal tres materias diferentes, como son: una, la determinación de la estructura de la Administración Nacional a través de la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos; otra, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; y una más, atañente al señalamiento de las prestaciones sociales que correspondan a quienes desempeñen esos empleos.

Lo anterior es así, por cuanto la "estructura" de la Administración, según lo indica el significado gramatical de aquel vocablo y lo infiere el sentido natural y lógico, es cosa completamente distinta y claramente diferenciada de lo que diga relación con las escalas de salarios y el régimen de prestaciones sociales, pues cuando se legisla sobre estos últimos aspectos no resulta afectada la "estructura de la Administración", sino que, simplemente, se fija, ejecuta o desarrolla una política en el campo social y económico, del propio modo que, cuando la ley adopta previsiones acerca de salarios y prestaciones sociales, no toca, en manera alguna, la tal estructura.

3. El comentado ordinal 9º no expresa —ni puede entenderse de ese modo— que la estructura de la Administración Nacional se determina mediante la fijación de las escalas de remuneraciones de sus empleos y el respectivo régimen de prestaciones sociales, sino que su determinación se hace mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. Lo único que ese ordenamiento predica de la Administración Nacional es la determinación de su estructura, por lo cual no cabe entender que la fijación de escalas de salarios y régimen de prestaciones se refiera también a ella y, más concretamente, a sus empleos. Esta segunda parte del cuestionado ordinal está referida a todos los cargos o empleos del sector público nacional, es decir, a la Administración en sentido lato, y no en su concepción restringida a que alude la primera parte.

Si el propósito del Constituyente y el espíritu que orientó la reforma de 1968, como se dejó apuntado fue el de poner orden en el gasto público, entre otros medios, a través de la sustracción del mayor número de materias de la iniciativa del Congreso, no se ve la razón para que sólo le hubiera quitado la aludida iniciativa en relación con las escalas de salarios y presta-

ciones de los empleados de la Rama Ejecutiva y les hubiese dejado absoluta libertad con respecto a las demás Ramas del Poder en dichas materias, no obstante ser igual la situación e idéntica su incidencia en el gasto público. Ni se ve cómo pudiera llegarse a encontrar una explicación a tan singular y extraña manera de proceder del Constituyente, a quien, por sobre todo, hay que suponer, si no sabio, al menos consciente y lógico.

4. Si se admitiese el criterio adoptado por la mayoría de la corporación, según el cual todo el contenido del numeral 9º se refiere exclusivamente a la Administración Nacional en sentido restringido, habría que concluir que, aún en esta hipótesis, tampoco tiene el Congreso iniciativa en las leyes que señalen el régimen de prestaciones sociales de ese reducido sector, pues estando esas prestaciones a cargo de las Cajas de Previsión y del Instituto Colombiano de Seguros Sociales —verdaderos establecimientos públicos— la Administración resultaría directamente afectada por el gasto.

5. Lo que en verdad resalta es que el artículo 76 del Código Institucional, en sus 24 ordinales, no hace otra cosa que señalar las atribuciones del Congreso como legislador, enumerando las materias que pueden y deben ser objeto de ley. En el ordinal 9º como en varios otros, agrupó diversas materias, según se ha visto. Pero conservó como atribución propia del Congreso, la que le venía reconociendo, por lo menos, desde 1886, en punto a la creación de empleos y fijación de remuneraciones respecto de todo el sector Público Nacional. En la codificación de ese año, el artículo 76 que, como el que hoy rige, consagró la facultad del Congreso de hacer las leyes y señaló sus atribuciones en ese campo, consignó, como séptima, la de "crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones". Esta atribución, con la correspondiente iniciativa parlamentaria para ejercerla, se mantuvo, sin variar su texto, en todas las reformas introducidas a la Carta, inclusive en la plebiscitaria de 1957. Así, en la de 1910, pasó a ser la sexta del artículo 69; en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno en 1945, la quinta del mismo ordenamiento; en la codificación que posteriormente se hizo, volvió a formar parte del artículo 76, como novena; y en la actual, ocupa el mismo lugar, aunque involucrada con la de determinar el régimen de prestaciones sociales de todos aquellos empleos públicos nacionales.

La referida atribución era, pues, amplísima y con el mismo carácter se conservó en la codificación vigente, aunque con diferente redacción, ya que la facultad aparece concretada hoy a la fijación de escalas de remuneraciones correspondientes a las distintas categorías de empleos, esto es, a la expedición de "leyes cuadro" o normativas. Pero no existe razón valedera que permita entenderla reducida o limitada a los empleos de la Rama Ejecutiva únicamente, con desconocimiento de la forma tradicional como venía siendo concebida y de nuestra historia constitucional.

Pues bien: entendido el mentado ordinal 9º en la forma como se deja explicado —y no pudiendo entendérsele de manera distinta sin desbordar el terreno de la lógica y de lo razonable— sólo restaría llamar la atención sobre el hecho —arriba mencionado— de que el artículo 76 está dedicado a reconocer al Congreso la facultad de hacer las leyes y a señalar sus atribuciones en esta materia, pero que no consagra excepciones de ninguna naturaleza. Estas aparecen establecidas en el artículo 79, que forma parte del Título VII sobre "formación de las leyes", y en el cual se dispuso que aquéllas a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, o sea que al tiempo que sustrajo del Congreso esa iniciativa, la radicó en el Ejecutivo. No hizo èste precepto discriminación alguna en relación con las materias de que trata el dicho ordinal 9º, luego es fuerza entender que todas ellas quedaron comprendidas dentro de la excepción.

6. Si el ordinal 9º del artículo 76 no se refiere a las escalas de remuneraciones y a las prestaciones sociales correspondientes a todos los empleos del sector público nacional (Ramas Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional), y si los alcances de la excepción consagrada en el inciso 2º del artículo 79, con referencia a aquel ordinal, están limitados a los empleos de la Rama Ejecutiva, como lo ha estimado la sentencia de la cual nos apartamos, no se ve la razón para que la propia Constitución, en norma posterior —artículo 113, inciso 3º— hubiese otorgado —clara, expresa y terminantemente— la iniciativa a los miembros del Congreso para fijar su propio régimen de prestaciones y de seguridad social. Es ésta una excepción a la excepción general, cuya existencia sobraría —conforme a las reglas de una sana hermenéutica— si tal iniciativa no se las hubiera quitado inicialmente en el artículo 79, en concordancia con el 76, ordinal 9º. Y como es principio fundamental de interpretación que toda norma debe ser entendida en el sentido de que produzca algún efecto, surge obligada e ineludible la conclusión de que el

mismo Constituyente entendió que en aquellos preceptos había adoptado una medida de carácter general y por tal motivo se vio precisado a consagrar una nueva excepción, de modo indubitable, en el artículo 113, inciso 3º.

7. Como la Ley 4ª de 1976, de la cual forma parte el artículo 8º acusado, versa sobre prestaciones sociales del sector público y no fue expedida por iniciativa del Gobierno, deviene evidente su inexequibilidad por vicio de su formación, y así debió declararlo la Corte.

8. El mencionado artículo 8º, en cuanto se refiere al sector privado, es inconstitucional, además, por tener un claro efecto retroactivo, pero únicamente en lo relativo a la frase "o hayan disfrutado". A este respecto, comparto las razones expuestas en sus salvamentos de voto por algunos colegas que también se separaron de la decisión mayoritaria por este motivo, y, en gracia de la brevedad, a ellas nos remitimos.

Con el debido respeto:

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Jesús Bernal Pinzón.

Fecha ut supra.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NORMAS DE POLICIA

Cuando una autoridad competente señala un hecho como contrario al derecho policivo sin dar aptitud para juzgar delitos y menos para imponer sanciones fijadas en el Código Penal, el conocimiento de tal hecho, y su decisión, pertenecen a la Administración y nunca a los órganos jurisdiccionales. — Censura de películas. Dentro de las facultades del Comité de Clasificación se encuentra la de prohibir la exhibición en Colombia de cintas cinematográficas cuando inciten al delito o hagan su apología, con el objeto de prevenir la propagación de factores de perturbación social, lo que es característico de la policía administrativa, cuya competencia pudo conferir el legislador, sea en virtud de su aptitud genérica de mandar, prohibir o permitir, sea en ejercicio de la misión particular que le asignan los numerales 9º y 10 del artículo 76, sobre regulación del servicio público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 31 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por Acta número 12 de 31 de marzo de 1977.

El ciudadano Ramón Manrique Boeppler pide que se declaren parcialmente inexequibles los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto-ley 2055 del 29 de octubre de 1970, "por el cual se adicionan y modifican algunas disposiciones del Decreto-ley 1355 de 1970", e inexequible en su totalidad el artículo 6º del mismo Decreto 2055.

Tenor de las disposiciones acusadas.

Se reproducen en su texto completo, subrayándose las partes impugnadas.

"DECRETO NUMERO 2055 DE 1970
"(octubre 29)

"*por el cual se adicionan y modifican algunas disposiciones del Decreto-ley 1355 de 1970.*

"El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora que ella establece,

"*Decreta:*

"... ... ...

"Artículo 2º El artículo 152 del Decreto-ley 1355 de 1970, quedará así:

"El Comité de Clasificación de Películas estará integrado por cinco miembros, así:

"Un experto en cine, un abogado, un sicólogo, un representante de la Asociación de Padres de Familia, *y un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá.*

"Artículo 3º El artículo 153 del Decreto-ley 1355 de 1970, quedará así:

"Los miembros del Comité de Clasificación serán nombrados directamente por el Gobierno, *excepto el representante de la Curia, que será designado por el arzobispado,* y el de la Asociación de Padres de Familia, que será escogido por el Gobierno de terna que le enviará dicha asociación.

"El período de los miembros del Comité es de dos años, pero podrán ser removidos en caso de incumplimiento de sus funciones.

"El Gobierno fijará la remuneración de los miembros del Comité, hará las operaciones presupuestarias indispensables para atender su pago y reglamentará sus funciones. Igualmente, señalará los deberes de los distribuidores y exhibidores de películas en lo relacionado con la materia.

"Artículo 5º El artículo 155 del Decreto-ley 1355 de 1970, quedará así:

"Las películas se clasificarán:

"1. Para niños.

"2. Permitidas para mayores de doce años.

"3. Permitidas para mayores de diez y ocho años.

"4. *Prohibidas.*

"Artículo 6º El artículo 156 del Decreto-ley 1355 de 1970, quedará así:

"Solo podrán ser prohibidas las películas que inciten al delito o hagan su apología".

(Diario Oficial número 33204, de 2 de diciembre de 1970).

Violaciones invocadas.

Por razones que se verán en la parte motiva, el actor considera que los textos del Decreto 2055 que impugna violan los artículos 118-8, en relación con el 76-12; 55 y 53; 120-5; y por vía de consecuencia, los 16, 26, 35, 40, 42, 157, todos de la Constitución.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público estima, que por motivos que se tendrán presentes, que los textos objeto de la demanda son exequibles.

Consideraciones:

La Ley 16 del 28 de marzo de 1968 autorizó al Gobierno para dictar, en el término de tres años, "normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia"; facultades que dieron nacimiento al Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) y al 2055 del 29 de octubre de 1970 acusado en lo ya visto. Las disposiciones censuradas se hallan dentro del plazo fijado en la Ley 16, y por este aspecto son constitucionales. Y en cuanto a su objeto, es así mismo ostensible que contienen normas enderezadas a preservar la tranquilidad y la moralidad, elementos integrales del orden público, a cuyo amparo se protege a los habitantes del país en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por las vías y con los límites estatuidos en la Constitución, en la ley y en las reglas especiales tanto del Código Penal como del derecho de policía, cuyo fin radica en evitar posibles desórdenes sociales. Desde este punto de vista los textos impugnados son policivos y encajan dentro de las materias precisas que contemplan las facultades de la Ley 16. El Gobierno, al expedirlos, se atuvo, pues, al artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta. El cargo de violar estas normas no es fundado.

Las demás acusaciones del libelo invocan transgresiones de los artículos 55 y 58 del estatuto fundamental, de una parte, y 54 y 120-5 de la otra, amén de infracciones resultantes de las anotadas. Precisa estudiarlas.

Quebranto de los artículos 55 y 58 C. N.

Los artículos 5º y 6º del Decreto 2055 dan atribuciones a un Comité de Clasificación de Películas (cuya creación y existencia no se acusan), para clasificar al través de una actuación inicial, las cintas cinematográficas que se exhiban en Colombia, entre otras categorías, en la de "prohibidas", y "solo podrán ser prohibidas las películas que inciten al delito o hagan su apología". Estas resoluciones del Comité son revocables mediante reposición y apelables ante el Ministro de Comunicaciones, cuya decisión agota la vía gubernativa (v. artículos 4º y 7º, Decreto 2055). Como únicamente cabe una prohibición de esta clase en tratándose de filmes que, según examen del Comité y del Ministro competente, inciten al delito o hagan su apología, resulta notorio el objetivo de prevenir la propagación de factores de perturbación social; lo que se repite, es característico de la policía administrativa. Cuya competencia al efecto bien le pudo conferir el legislador, sea en virtud de su aptitud genérica de mandar, prohibir o permitir, sea en ejercicio de la misión particular que le asignan los numerales 9º y 10 del artículo 76 del Código Institucional, sobre regulación del servicio público. Al Comité Clasificador y al Ministro se atribuyó correctamente una función determinada.

No obstante, se alega que la facultad de decisión que se estudia equivale a una sentencia (dizque resuelve sobre los ilícitos de incitación o apología de delitos definidos en los artículos 209 y 210, C. P.), extraña a la órbita ejecutiva y solo atribuible a funcionarios jurisdiccionales, con misión especial para ello, de acuerdo con el estatuto político (Arts. 55 y 58).

Los artículos 5º y 6º del Decreto 2055 no describen delitos ni atribuyen competencia para decidir sobre su comisión. Apenas confían el cometido de clasificar películas en varios órdenes (para niños, para mayores de 12 años, para mayores de 18 y prohibidas). Cuando una autoridad competente señala un hecho como contrario al derecho policivo sin dar aptitud para juzgar delitos y menos para imponerles sanciones fijadas

en el Código Penal, el conocimiento de tal hecho y su decisión pertenecen a la Administración y nunca a los órganos jurisdiccionales. Los artículos 5º y 6º permiten que se dicten actos administrativos, con posibilidad de reposición, y con revisión en segundo grado, por medio del recurso jerárquico. Nada más administrativo ni menos jurisdiccional, y tanto que solamente al agotarse la vía gubernativa, tiene intervención la justicia contencioso-administrativa, en el campo que le es propio, con las condiciones y requisitos que exige la ley. No aparece en este negocio ninguna de las infracciones constitucionales ahora bajo estudio y que se invocan directamente ni las aducidas por vía de consecuencia.

Violaciones de los artículos 54, 53, 120-5 C. N.

Se atacan los artículos 2º y 3º del Decreto 2055, porque integran el Comité de Clasificación de Películas, con "un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá..." "designado por el arzobispado", representación y nombramiento que el actor halla en pugna con el artículo 54 de la Constitución, que dice: "El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos. Podrán, sin embargo, los sacerdotes católicos ser empleados en la instrucción o beneficencia públicas", texto que relaciona con el 53 de la misma codificación.

La incompatibilidad de que trata el artículo 54 se refiere al "ministerio sacerdotal" y los artículos 2º y 3º no emplean siquiera las palabras sacerdote o sacerdotal, la incongruencia alegada no cabe, por sustracción de materia.

***

En fin, se dice que el artículo 3º, al estatuir que el representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en el Comité de Clasificación será "designado por el arzobispado", quebranta el artículo 120-5 de la Carta, conforme al cual corresponde al Presidente de la República "nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o leyes posteriores". Ya se vio arriba que la integración y competencias del Comité Clasificador se establecieron correctamente por el Decreto 2055, de conformidad con el artículo 76, numerales 9º y 10, de la Carta, sobre servicio público. Como existe una disposición con fuerza legislativa sobre la materia (el artículo 3º impugnado), no cabe invocar el 120-5 de la Constitución, sólo aplicable a falta de precepto sobre la materia previsto en la "Constitución o leyes posteriores". Por esta faz considerado, el Decreto 2055 (Arts. 2º y 3º) no desatiende los textos aducidos ni otros de la Constitución, como los indicados en la demanda a manera de consecuencia de las infracciones directas que se dejan analizadas.

En resumen, las disposiciones acusadas hacen parte de una reglamentación administrativa que, según se vio, tiene apoyo general en los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Carta. Estas reglamentaciones, de tipo policivo, son propias de un Decreto-ley como el 1355, que da atribuciones a un Comité Clasificador de filmes para garantizar su adecuada exhibición o prohibirla, teniendo presente, entre varios criterios, por ejemplo, los de la niñez y otras edades de los espectadores y su índole sana o malsana, desde el punto de vista social, según que incite a la comisión de delitos o elogie las conductas antijurídicas, entre ellas, por ejemplo, los homicidios y robos, atracos y secuestros, hurtos, presentación de escenas impúdicas o de violencia carnal, abusos deshonestos, actos erótico-sexuales, corrupción de menores, homosexualismo, alcahuetería, lucro de la prostitución, etc., etc.

No aparece ningún defecto de inconstitucionalidad, y sí amplio respaldo de la Carta.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Es EXEQUIBLE el fragmento del artículo 2º del Decreto 2055 de 1970, "por el cual se adicionan y modifican algunas disposiciones del Decreto-ley 1355 de 1970", fragmento que dice así: "y un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá".

Segundo. Es EXEQUIBLE el artículo 3º del mismo Decreto 2055 de 1970 (reformatorio del artículo 153 del Decreto-ley 1355 que dice: "excepto el representante de la Curia, que será designado por el Arzobispado".

Tercero. Es EXEQUIBLE el numeral 4º del artículo 5º del Decreto 2055 de 1970 (reformatorio del artículo 155 del Decreto-ley 1355 de 1970), en la parte que dice: "prohibidas".

Cuarto. Es EXEQUIBLE el artículo 6º del propio Decreto 2055 de 1970 (reformatorio del artículo 156 del Decreto-ley 1355 de 1970), en la parte que dice así: "solo podrán ser prohibidas las películas que inciten al delito o hagan su apología".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno en forma legal, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Luis Sarmiento Buitrago, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Alfonso Suárez de Castro, Conjuez; *Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.



DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD

Ineptitud: **El criterio de la Corte al estudiar una demanda, debe referirse a la totalidad del problema, o una proposición jurídica completa y su desvertebración es impropia para el examen de constitucionalidad.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 31 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 12 de 31 de marzo de 1977.

El ciudadano Miguel Eduardo Cárdenas Rivera ha solicitado la inexequibilidad del artículo 100 del Decreto legislativo número 1817 de 1964, cuyo texto es así:

"Establécese la carrera del personal del ramo carcelario y penitenciario, independiente del Servicio Civil, la que estará regulada por los principios que consagra este estatuto y por las normas que dicte el Gobierno para su organización".

La demanda estima que se ha violado el artículo 76 de la Constitución en sus numerales 9º, 10 y 11. Sostiene que la Ley 27 de 1963, por medio de la cual se dieron facultades extraordinarias al Presidente de la República hasta el 20 de julio de 1964, entre otros efectos, para modificar el régimen carcelario, la legislación sobre conductas antisociales y la legislación de menores, para crear y organizar establecimientos correccionales y de detención, penas y medidas de seguridad, en modo alguno autorizaba para crear y reglamentar la carrera penitenciaria, atribución que corresponde al Congreso. Y que de consiguiente hubo un exceso manifiesto en el ejercicio de aquellas facultades.

El Procurador General de la Nación, al descorrer el traslado que le correspondió, opina que precisamente en los incisos 2º y 4º del artículo 1º de la mencionada ley de facultades se encuentra un amplio apoyo para el establecimiento de la carrera penitenciaria, y, que por lo mismo, no hay violación alguna de los textos constitucionales citados por la demanda, ni tampoco del artículo 118-8 del estatuto superior, que, en sana lógica, y dentro de su planteamiento, ha debido ser mencionado por el demandante como transgredido.

Consideraciones:

El Decreto 1817 de 1964, al cual pertenece el artículo objeto de la demanda, contiene ocho artículos, que van del 100 al 107 inclusive, que estructuran la carrera penitenciaria y que integran el Capítulo II del estatuto. El que se ha demandado se limita a establecer la carrera y señalar las normas por las cuales debe regirse, que son las que se acaban de citar y las que posteriormente dicte el Gobierno por vía reglamentaria para organizarla. Todas las disposiciones forman un conjunto inseparable, pues el 101 y el 102 dicen cuál es el personal de la carrera; el 103 da preferencia en los nombramientos a los escalafonados; el 104 señala los derechos básicos del personal de carrera; el 105 fija las condiciones de ascenso; el 106 las de retiro, y el 107 el derecho de estabilidad.

Examinar sólo el artículo demandado a nada conduce pues quedan sin estudio normas que son complementarias y que hacen parte de la esencia de una carrera de servicio. Decir si el Gobierno podía o no, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, crear la carrera penitenciaria, y callar sobre el alcance de esas facultades en lo que verdaderamente constituye tal carrera, que es el contenido de los artículos subsiguientes, es tarea inútil, ya que el criterio de la Corte, cualquiera que sea, debe referirse a la totalidad del problema, y éste se contiene en el articulado que se ha mencionado. Todo él constituye, pues, una proposición jurí-

dica completa y su desvertebración es impropia para un examen de constitucionalidad.

Lo expuesto pone de presente que la demanda es sustantivamente inepta ya que, por su defectuoso planteamiento, hace imposible que la Corte haga sobre ella un pronunciamiento de fondo.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, *se abstiene* de hacer pronunciamiento de fondo sobre la demanda, por *ineptitud sustantiva de la misma.*

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial,* comuníquese al Gobierno Nacional y archívese el expediente.

Luis Sarmiento Buitrago, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DERECHO DE ASOCIACION

Su ejercicio está condicionado a la moral y a la ley, u orden legal del Estado. Por ello se considera tanto como un derecho individual y social; el primero derivado de la libertad, y cuyo objetivo es el perfeccionamiento de la persona humana; el segundo, fundado en la solidaridad social, tiende a la protección y desenvolvimiento de la colectividad. — Privilegio: Es una institución jurídico-económica que supone que, dentro de un régimen de libre competencia, se otorga a alguien la facultad o derecho de ejercer o explotar lucrativamente una actividad lícita dada, con exclusión de toda otra persona. — Profesiones, inspección y vigilancia: La reglamentación y vigilancia de las profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos; con este criterio se legisla universalmente y para el ejercicio de ciertas profesiones se exige, porque socialmente es necesaria, la prueba de idoneidad que la ley estime pertinente. Nada se opone constitucionalmente a que la vigilancia y control del ejercicio de las profesiones se cumpla, bien directamente por organismos oficiales, o bien indirectamente mediante autorización o delegación que para ello haga el estatuto correspondiente, en una organización o asociación profesional, bajo la vigilancia o control del Estado, puesto que ésta, al cumplir su misión, debe siempre someterse a la ley.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 31 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 12 de 31 de marzo de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. En escrito de 1º de diciembre de 1976, el ciudadano Agustín Castillo Zárate, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, pide a la Corte declare inexequible el artículo sexto (6º) de la Ley 51 de 18 de diciembre de 1975.

Por hallarse cumplidos los requisitos de forma previstos en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969, la demanda fue aceptada, y se ordenó correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

2. La Ley 51 de 1975, de la cual hace parte la norma impugnada, reglamenta el ejercicio del periodismo, tal como lo advierte el preámbulo. Y para precisar el alcance y definir el justo valor jurídico del artículo 6º, es indispensable transcribir a la vez otros preceptos de ella que ponen en relieve la importancia y las consecuencias de la norma legislativa que es objeto de tacha:

LEY NUMERO 51 DE 1975
(diciembre 18)

por la cual se reglamenta el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º Reconócese como actividad profesional, regularizada y amparada por el Estado, el ejercicio del periodismo en cualesquiera de sus formas.

El régimen de la profesión de periodista tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

Garantizar la libertad de información, expresión y asociación sindical; defender el gremio y

establecer sistemas que procuren al periodista seguridad y progreso en el desempeño de sus labores.

Artículo 2º Son periodistas profesionales las personas que previo el lleno de los requisitos que se fijan en la presente Ley, se dedican en forma permanente a labores intelectuales referentes a: Redacción noticiosa y conceptual o información gráfica, en cualquier medio de comunicación social.

Artículo 3º Para ejercer en forma permanente la profesión de periodista se requiere llenar previamente uno de los siguientes requisitos:

a) Poseer título en la especialidad de periodismo, expedido por una facultad o escuela aprobada por el Gobierno Nacional;

b) Comprobar en los términos de la presente Ley haber ejercido el periodismo durante un lapso no inferior a cinco años anteriores a la fecha de la vigencia de ella.

c) Comprobar en iguales términos anteriores haber ejercido de manera continua el periodismo, durante un lapso no inferior a tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la vigencia de la presente Ley y someterse el interesado a presentación y aprobación de exámenes de cultura general y conocimientos periodísticos en su especialidad, según reglamentación que expida el Ministerio de Educación;

d) Título obtenido en el exterior en facultades o similares de Ciencias de la Comunicación y que el interesado se someta a los exámenes de que trata el literal anterior, salvo en el caso de títulos que provengan de países con los cuales Colombia tenga convenios sobre el particular.

Artículo 4º Créase la tarjeta profesional del periodista, la cual será el documento legal que acredite a su tenedor como periodista profesional.

Artículo 5º El Ministro de Educación Nacional otorgará, previa inscripción, la tarjeta profesional anterior, una vez llenado uno o varios de los requisitos a que se refiere el artículo 3º de la presente Ley, así:

a) La posesión del título obtenido en facultades o escuelas nacionales o extranjeras, se acreditará con la presentación del diploma correspondiente, debidamente registrado.

b) El tiempo de ejercicio periodístico, se acreditará con declaración jurada del director o directores del medio o medios de comunicación en los cuales haya trabajado el aspirante, o subsidiariamente, con declaraciones juradas de tres periodistas a los cuales conste directamente el ejercicio periodístico durante los años requeridos.

Artículo 6º *Los aspirantes a tarjeta profesional que deban demostrar tres o cinco años de ejercicio periodístico, presentarán, además, al Ministerio de Educación, constancia expedida por la directiva de una organización gremial o sindical periodística con personería jurídica sobre los antecedentes profesionales del interesado.*

Artículo 7º Quien ejerza en forma permanente la profesión de periodista, independientemente o vinculado a un medio de información, sin haber obtenido la tarjeta profesional correspondiente, vencidos dos años de la expedición de la presente Ley, estará sujeto a multa de cinco mil a diez mil pesos, suma que se aumentará al doble en el caso de reincidencia. La persona natural o jurídica con la cual se realice la vinculación ilegal, será solidariamente responsable del pago de la multa.

Parágrafo 1º Quienes a la fecha de la expedición de la presente Ley estén vinculados a un medio de comunicación, durante período inferior a tres años, podrán acogerse a lo dispuesto en el literal c) del artículo 3º de la presente Ley, y obtener la tarjeta profesional una vez cumplido el período requerido.

Parágrafo 2º Se entiende que la persona o personas que utilicen eventualmente medios de comunicación para expresar conceptos u opiniones personales, no estarán sujetos a las sanciones de la presente Ley.

. . . . . .

Artículo 13. Las Juntas Directivas de las organizaciones periodistas de carácter gremial o sindical que funcionen con personería jurídica, podrán ser entidades consultivas del Gobierno Nacional, en todo lo referente a la mejor aplicación de esta Ley, y muy especialmente en cuanto a la observancia de una estricta ética profesional.

. . . . . .

(Diario Oficial número 34472, diciembre 18 de 1975).

3. El actor señala como violados los artículos 31 y 44 de la Constitución, y al respecto dice:

"La Constitución Nacional en su artículo 44 al prescribir: 'Es *permitido* formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal', está consagrando un derecho y no una obligación. Esto es lo que ha dado en llamarse libertad de asociación, que como todas las libertades, por su carácter permisivo, confiere al ciudadano la potestad de hacer o no aquello para lo cual está facultado. (Lo subrayado es mío).

Tomemos, entonces, el caso de un periodista que no ha querido o no ha podido solicitar ingreso a una de las escasas y eventualmente excluyentes asociaciones de periodistas, o no ha sido aceptado, o ha sido retirado por cualquier motivo. Este periodista no asociado, y creo que son varios, está en libertad de actuar así, amparado por la libertad que al respecto le otorga la Constitución Nacional.

"Ahora, pasando a la norma que acuso, la obligación de presentar 'constancia expedida por la directiva de una organización gremial o sindical periodística con personería jurídica sobre los antecedentes profesionales del interesado', como requisito necesario para obtener la tarjeta profesional de periodista, ¿podrá ser satisfecha por los no asociados? En el mejor de los casos, considerando que no se pongan objeciones al periodista no asociado para entregarle la certificación, las asociaciones profesionales, cuando no conocen al peticionario, ¿podrán dar una constancia cierta sobre sus antecedentes profesionales?

"La norma acusada, no hay duda, genera desigualdad de oportunidades para el acceso a un derecho según se tenga o no la posibilidad de pertenecer a las asociaciones y sindicatos de periodistas, los cuales indirectamente obtuvieron poder de veto acerca de una materia que, por lo demás, es propia del Ejecutivo. Me atrevo a pensar que si esta situación no se corrige, con la falta al precepto constitucional que consagra la libertad de asociación irá también de la mano hacia el desuso el principio de la libertad de prensa. ¿O puede haber prensa libre, si hay que pertenecer a un club para poder tener acceso a un medio de información?

"Finalmente, la norma acusada consagra un privilegio, como queda demostrado, pues desfavorece a los periodistas no asociados con respecto al acceso al derecho a obtener su tarjeta profesional. He aquí otra grave incompatibilidad de la norma legal con la Constitución Nacional. Está en el inciso tercero de su artículo treinta y uno dispone: 'Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación' ".

II. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. El Jefe del Ministerio Público, en concepto número 260 de 11 de febrero del año en curso, manifiesta "que es inexequible el artículo 6º de la Ley 51 de 1975", y en consecuencia solicita de la Corte haga la declaración pertinente.

2. Aunque este funcionario rechaza los cargos formulados por el actor, considera que por otros aspectos, la petición de inconstitucionalidad debe prosperar. Esta posición induce a la transcripción de la parte correspondiente del citado concepto:

"1. Conviene conocer en lo pertinente el Decreto 733 de 1976, reglamentario de la ley que se acusa parcialmente. Dice así:

" 'Artículo 14. Para los efectos del artículo 6º de la Ley 51 de 1975, las directivas de entidades gremiales o sindicales, dentro de los treinta días siguientes a la petición, deberán expedir la constancia que soliciten los interesados, aunque éstos no formen parte de aquellas.

" 'Dichas entidades solo podrán negar la constancia cuando tengan la certeza de que el solicitante no llena los requisitos fijados en la ley para obtener tarjeta profesional, y así lo informarán por escrito al Ministerio de Educación Nacional...'.

"Si, por lo visto, el precepto acusado no implica que el periodista interesado deba hallarse afiliado a ningún sindicato u otra clase de entidades profesionales, no vulnera la libertad de asociación ni infringe, por lo tanto, el artículo constitucional 44, invocado por el demandante.

"Y si, por lo mismo, ninguna entidad, puede negar la constancia a un interesado en razón de su no afiliación, no se están creando ventajas para nadie.

"Desde luego, aunque así fuera, no se trataría de privilegios de aquellos a que alude el artículo 31, que se cita también como violado.

"3. Pero hay otro aspecto, contemplado apenas tangencialmente en la demanda y es el de si la ley puede exigir como requisito para obtener el reconocimiento de un periodista como profesional, una cierta constancia expedida por organizaciones o entidades de la naturaleza jurídica de aquellas a que se refiere la norma impugnada.

"Conforme a prescripciones constitucionales, 'la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones' y 'las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas' (incisos primero y segundo del artículo 39).

"Se trata, pues, de importantes funciones del Estado, que éste y sólo éste puede cumplir por intermedio de sus diversos órganos y agencias, de conformidad con la distribución de competencias establecida en la propia Carta y, en lo no previsto por ésta, en las leyes y reglamentos.

"4. La Ley 51 de 1975 contiene entre otras las siguientes previsiones, en relación con la actividad que ahora se reconoce como profesión:

(Artículos 4º y 3º ya transcritos).

"A los periodistas a quienes se refieren estos dos literales es a quienes el artículo 6º les exige, además, presentar la constancia de que se trata.

"Pero sucede que de la misma Ley 51 y de su Decreto reglamentario 733 (artículo 8-c) se deduce que este es requisito *sine qua non* para que el Ministerio de Educación expida la tarjeta que acredita al solicitante como periodista profesional. Es decir, que en últimas el reconocimiento oficial del periodista depende de la actuación de una entidad extraestatal, que esta es la condición de las asociaciones gremiales y los sindicatos de que habla la disposición acusada, ya que, aún cumplidas las demás exigencias legales, la tarjeta no podrá expedirse si falta la antedicha constancia.

"5. Conceder poder decisorio en asuntos oficiales a organismos de derecho privado o laboral, así tengan personería jurídica, sustrayéndolo de las entidades de derecho público a quienes compete, no se conforma en opinión de este Despacho, con nuestra organización política y administrativa y viola, directa o indirectamente, entre otros preceptos de la Constitución, los artículos 2º y 55, y en este caso particular, también el artículo 39".

III. *Consideraciones.*

1. El artículo 44 de la Constitución (20, inciso 1º, del Acto legislativo número 1 de 1936), dispone: "Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas".

Se trata de la garantía del *derecho de asociación,* cuyo ejercicio está condicionado a la moral y a la ley, u orden legal del Estado. Por ello se considera tanto como un derecho individual y social; el primero derivado de la libertad, y cuyo objetivo es el perfeccionamiento de la persona humana; el segundo, fundado en la solidaridad social, tiende a la protección y desenvolvimiento de la colectividad.

En nada se relaciona el artículo 6º de la Ley 51 de 1975 con este precepto superior; se limita a exigir la presentación de un documento expedido por una asociación profesional; ni manda, ni obsta pertenecer a ella.

2. El inciso 3º del artículo 31 de la Carta, dispone: "Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles, y a vías de comunicación". (Acto legislativo número 3 de 1910, artículo 4º).

Partiendo de la base equivocada de la necesidad de pertenecer a una asociación profesional de periodistas para poder exhibir ante el Gobierno la constancia mencionada en el artículo 6º de la Ley 51 de 1975, considera el demandante que se origina una desigualdad ciudadana que se traduce en un privilegio; situación esta que quebranta el principio institucional contenido en el inciso 3º del artículo 31.

El privilegio es una institución jurídico-económica que supone que, dentro de un régimen de libre competencia, se otorga a alguien la facultad o derecho de ejercer o explotar lucrativamente una actividad lícita dada, *con exclusión de toda otra persona* (se subraya). (Corte S. P., sentencia de 25 de septiembre de 1975).

Estas breves observaciones son suficientes para demostrar lo infundado del cargo: no se concibe, ni por semejas, la existencia de un privilegio vitando.

3. El Procurador General de la Nación parte de la base de que las "asociaciones profesionales de periodistas" son entidades "extraestatales", y que por tanto, en última instancia la expedición de la tarjeta que permite el ejercicio profesional del periodismo, vendría a depender de la voluntad de un ente extraño, sin vinculación alguna con los organismos del Estado. Y por ello concluye que el artículo 6º de la Ley 51 de 1975, infringe, directa o indirectamente, los artículos 2º, 55 y 39 de la Constitución. No comparte la Corte este criterio, por no hallarlo avenido con la realidad jurídica del caso:

a) Si bien es cierto que las asociaciones de periodistas, o sindicatos, tienen su origen en el ejercicio del derecho individual de asociación, como está visto, también lo es que por virtud de lo ordenado en el artículo 13 de la Ley 51 de 1975, tienen el carácter legal de "entidades consultivas del Gobierno Nacional, en todo lo referente a la mejor aplicación de esta ley, y muy especialmente en cuanto a la observancia de una estricta ética profesional". Participan indirectamente y en cierto grado de la actividad oficial. Sucede al respecto lo mismo que con las academias y otras entidades científicas gremiales, que por voluntad expresa del legislador, son entidades de consulta de los organismos del Poder Público. Esta decisión legislativa permite concluir que, sin perder su carácter privado, no se puede incluir, de modo absoluto, a dichas organizaciones periodísticas en la categoría de "entidades extraestatales".

b) De otra parte, se debe tener en cuenta que es el Ministerio de Educación el encargado de proferir la decisión con valor jurídico, que al otorgar o negar la tarjeta profesional a determinada persona, crea respecto de ésta una situación jurídica subjetiva o individual; decisión que es susceptible de los recursos contencioso-administrativos, establecidos en la ley como una garantía más de los derechos de la persona humana.

4. El artículo 2º de la Constitución establece que la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación o pueblo, y que de ella emanan los poderes públicos, los cuales se deben ejercer en los términos que la misma Constitución consagra. Y el artículo 55 dice que son Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.

Explicados el alcance del artículo 6º de la Ley 51 de 1975, el procedimiento a seguir para la expedición de la tarjeta profesional de periodista y el valor jurídico de la decisión ministerial y los recursos legales que contra ella están previstos, no aparece, de ningún modo, o sea ni directa ni indirectamente, quebrantamiento de estos preceptos que definen la estructura política del Estado.

5. El artículo 39 de la Constitución garantiza lo que se denomina comúnmente "libertad de trabajo", al declarar: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas. También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos". (Acto legislativo número 1 de 1936, artículo 15).

Los incisos 1º y 2º adoptan tres normas fundamentales sobre la materia, que son derrota para el legislador y el encargado de valorar, interpretar y aplicar la ley:

a) Libertad de escoger profesión u oficio;

b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;

c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en lo que respecta con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, adoptando los reglamentos adecuados a ese fin.

La reglamentación y las condiciones de idoneidad de los títulos, así como la inspección sobre su ejercicio, miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente, de inspección; y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad. La reglamentación y vigilancia de las profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos; con este criterio se legisla universalmente, y para el ejercicio de ciertas profesiones como la de abogado, médico, cirujano, dentista, farmaceuta, y ahora periodista, se exige, porque socialmente es necesario, la prueba de idoneidad que la ley estime pertinente.

Primitivamente la *reglamentación* se refería a las profesiones de tipo universitario o académico que requirieran estudios regulares, controlados, que culminaron con el respectivo título de idoneidad. Así se desprende, además, de los antecedentes constitucionales del artículo 39 en vigor. En efecto: el artículo 44 de la Constitución de 1886 hacía referencia al "ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares"; el Acto legislativo número 1 de 1918, artículo 1º, extendía la modalidad a la profesión de abogado; el Acto legislativo número 1 de 1921, artículo único, confirmaba esta situación y, el Acto legislativo número 1 de 1932, artículo único, agregaba a las profesiones de médico y abogado "las profesiones de ingenieros en sus distintos ramos". (Corte —sentencia de 5 de agosto de 1970— G. J., Tomo CXXXVII, p. 300).

De otro lado nada se opone constitucionalmente a que la vigilancia y control del ejercicio de las profesiones se cumpla, bien directamente por organismos oficiales, o bien indirectamente mediante una autorización o delegación que para ello haga el estatuto correspondiente, en una organización o asociación profesional, bajo la vigilancia o control del Estado, puesto que ésta, al cumplir su misión, debe siempre someterse a la ley.

Como se anotó, la Ley 51 de 1975 reglamenta el ejercicio del periodismo como una actividad profesional, "regularizada y amparada por el Estado". Exige un título académico, lo que implica estudios previos de igual naturaleza; sin perjuicio de reconocer las situaciones de hecho surgidas con anterioridad a su vigencia. Y como no desconoce ni mengua la garantía de la libertad de trabajo, lejos de violar el artículo 39, se amolda a él y es su soporte jurídico.

IV. *Conclusión y decisión.*

1. El artículo 6º de la Ley 51 de 1975, no viola los preceptos constitucionales señalados por

el actor y por el Procurador General de la Nación, ni otro alguno de la misma naturaleza.

2. En consecuencia, es exequible y así debe declararlo la Corte.

3. Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 6º de la Ley 51 de 1975.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
Ministerio de Justicia
Corte Suprema

ESTADO DE SITIO

Garantías procesales: **Deben existir en toda época pues no están condicionadas a la existencia de normalidad jurídica.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 31 de marzo de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por Acta número 12 de 31 de marzo de 1977.

Corresponde a la Corte decidir sobre la exequibilidad del Decreto 330 del 18 de febrero de 1977, cuyo texto reza:

"DECRETO NUMERO 330 DE 1977
"(febrero 18)

"*por el cual se adiciona el Decreto 2194 del 18 de octubre de 1976.*

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"*Considerando:*

"Que por el Decreto 2131 de 1976 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la Nación;

"Que mediante el Decreto 2194 de 18 de octubre de 1976 se dictaron medidas conducentes al restablecimiento del orden público;

"Que el artículo 2º del mencionado Decreto fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia, con base en que no se contempló procedimiento previo para la aplicación de las sanciones previstas en dicho Decreto,

"*Decreta:*

"Artículo 1º Las sanciones de que trata el artículo 1º del Decreto 2194 del 18 de octubre de 1976, serán aplicadas por los Comandantes de Brigada y demás funcionarios autorizados para convocar Consejos de Guerra Verbales contra particulares, de conformidad con el siguiente procedimiento:

"a) Se oirá en descargos al contraventor dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos.

"A partir del día siguiente al de esta diligencia, empezará a correr un término de cuatro (4) días para practicar las pruebas que hubieren sido solicitadas por el imputado u ordenadas por el funcionario;

"b) Si dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos no hubiere sido posible oír en descargos al contraventor por no haber comparecido, se le emplazará por edicto que permanecerá fijado durante dos (2) días en la ayudantía del Comando de Brigada, o Fuerza y Base Naval, o Base Aérea según el caso.

"Si vencido este plazo no compareciere, se le declarará contraventor ausente y se le nombrará defensor de oficio para que actúe hasta la terminación de la investigación;

"c) Transcurridos los anteriores términos, se dictará la correspondiente resolución escrita y motivada, en la cual se harán constar la identificación del contraventor, el hecho que se le imputa, la sanción que se le impone y el lugar donde deba cumplirla, si se le declara responsable; o se le exonerará del cargo imputado, en cuyo caso, si estuviese capturado, será puesto inmediatamente en libertad.

"Los términos fijados en este artículo se ampliarán hasta el doble, si los contraventores fueren cinco o más.

"Artículo 2º La resolución a que se refiere el artículo anterior será notificada personalmente al contraventor o al defensor de oficio, según el caso, y contra ella solamente procederá el re-

curso de reposición, el cual debe ser interpuesto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación, y resuelto dentro del subsiguiente día.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las normas que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 18 de febrero de 1977".

***

El acto transcrito, lo mismo que el 2194, que él adiciona, fueron dictados durante el estado de sitio declarado por el Decreto 2131 de 1976, expiden medidas conducentes a su restablecimiento y llevan la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros. Estos requisitos indispensables se han cumplido.

Sobre el Decreto 2194, en sentencia de diciembre 2 de 1976 dijo esta corporación:

"Considera la Corte que los artículos 3º y 4º del Decreto legislativo número 2194 de 18 de octubre de 1976, son conducentes para el restablecimiento del orden público, y por consiguiente, encajan dentro de las facultades que al Presidente de la República le confiere el artículo 121 de la Constitución, previa declaración de turbación del orden público y de estado de sitio, tal como ha ocurrido. La eficacia y prontitud de la represión exceptiva así lo comprueban.

"Pero el artículo 2º quebranta el mandamiento del debido proceso que establece el artículo 26 de la Carta, por cuanto autoriza a los Comandantes de Brigada y demás funcionarios que tienen la facultad para convocar consejos de guerra verbales contra particulares para imponer sanciones establecidas por el artículo 1º, sin que medie ningún procedimiento...".

"Las garantías procesales establecidas por el artículo 26 del estatuto institucional deben funcionar en todo tiempo, no sólo por mandato de los principios universales que presiden la administración de justicia, sino también porque su vigencia no está condicionada a que exista normalidad jurídica. Se trata de un precepto de aplicación obligatoria para toda clase de procedimientos, cualquiera que sea la época en que éste se adelante.

"Como el artículo 2º del Decreto 2194 hace caso omiso de lo preceptuado por el texto constitucional en mención, será declarado inexequible".

***

Precisamente, para subsanar el vicio de inconstitucionalidad que incidía en el artículo 2º del Decreto 2194, se ha dictado el Decreto 330 ahora bajo estudio, el cual tiene en cuenta y aplica las observaciones consignadas en el fallo referido. Como se trata de enmiendas a un decreto anterior, ceñidas a la jurisprudencia de esta corporación, se impone declararlas exequibles.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación y en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 214 y 121 de la Constitución,

Decide:

Es EXEQUIBLE el Decreto 330 del 18 de febrero de 1977, "por el cual se adiciona el Decreto 2194 del 18 de octubre de 1976".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Secretario de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Luis Sarmiento Buitrago, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

El artículo primero del Decreto legislativo 2194 de 18 de octubre de 1976 dispone:

"El que sin permiso de autoridad competente, fabrique, distribuya, venda, suministre, adquiera o porte armas de fuego o municiones, incurrirá en arresto hasta por un año y en el decomiso de dichos elementos".

"Si el arma o la munición fueren de uso privativo de las Fuerzas Militares o de la Policía, el arresto será de uno a tres años, sin perjuicio del correspondiente decomiso".

Esta ordenación resulta a todas luces infortunada porque los delitos militares sobre posesión

y tráfico ilegítimo de armas, municiones y explosivos, que describen los artículos 255 y siguientes del Código de Justicia Penal Militar, han sido reducidos a simples contravenciones, con lo cual se ha incurrido en la violación del artículo 76 de la Constitución, en cuanto le adscribe al Congreso la facultad de "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

El Presidente de la República, durante el estado de sitio, sólo tiene facultad para adoptar medidas transitorias que tengan por finalidad el restablecimiento del orden público, pero no la de derogar o reformar los códigos, porque tales estatutos solamente pueden ser expedidos y reformados por el Congreso.

El Decreto 330 de 18 de febrero del año en curso, en cuanto adiciona el Decreto 2194 de 18 de octubre de 1976, por establecer un procedimiento para poder aplicar las sanciones que establece su artículo 1º, también resulta inexequible, debido a que mediante el procedimiento que adopta se faculta a funcionarios incompetentes para sancionar penalmente a las personas que ejécuten las conductas descritas por el Decreto 2194.

Y se trata de funcionarios incompetentes, porque son diversos de los que el Código de Justicia Penal Militar ha señalado para que administren justicia.

La declaratoria del estado de sitio no faculta al Presidente de la República para legislar, sino únicamente para tomar medidas de policía que tengan por finalidad remover las causas que han conducido a la turbación del orden público.

Tales son las razones jurídicas que sirven para fundamentar el voto negativo dado a la ponencia que declaró exequible el Decreto 330 de 18 de febrero de 1977.

Julio Salgado Vásquez.

Salvamento de voto.

El Decreto 330 de 1977, en sí, no suscitaría mayores reproches. Su crítico estaría tentado a destacar el término de privación de libertad, de hecho, que transcurre antes de pronunciarse la resolución de condena y la indeterminación del tiempo en que ésta debe producirse. Serían pues aspectos que, con otros, llevarían a pensar en un deterioro de la garantía que consagra el debido proceso. De otro lado no se advierte la necesidad de recurrir a ordenación de esta índole, creándose una excepción que no tiene razón de ser, cuando existen procedimientos policivos, militares y penales ordinarios suficientes para cumplir igual cometido y dejar a salvo estos riesgos que se observan. Pero como la norma se integra al Decreto 2194 de 1976, conviene destacar que éste suscita no pocos reparos, así el conjugar conductas de reducida entidad (porte) con otros de verdadera gravedad (fabricación, distribución, venta de armas); disminuye la sanción que el Código Penal establece para comportamientos análogos o idénticos (los de mayor trascendencia) —ver D. 522/71, Art. 1º—; y, establece un paralelismo de infracciones que llevarán a quebrantar el principio del non bis in ídem o a impedir, por confusión, que se apliquen normas convenientes para casos de verdadero daño. De otro lado la principal objeción se expresa en el criterio general que tengo de la legislación de estado de sitio. La posición, ciertamente es insular. Considero que la Corte, para realizar un efectivo control de la constitucionalidad de estas normas y evitar que la situación jurídica de excepción se trueque en algo habitual y ordinario, debe verificar de modo constante la realidad de los motivos del estado de sitio y la consonancia de los decretos con la necesidad de volver a la normalidad; en síntesis fijar con claridad e independencia un correcto uso de las facultades extraordinarias que el artículo 121 concede. Como todos estos aspectos están ausentes de la labor legiferante del Ejecutivo, por eso el respetuoso pero enérgico disentimiento con esta clase de improvisadas y desviadas medidas.

Abril de 1977.

Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Alvaro Luna Gómez, Pedro Elías Serrano Abadía, Fabio Calderón Botero.

INTERVENCION ESTATAL

La inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria sobre las actividades de enajenación de inmuebles cuando se lleva a cabo dentro de planes y programas de urbanización o construcción de viviendas, es perfectamente legítima, pues no es lo mismo un contrato singular, por medio del cual una persona enajena un inmueble de su propiedad, y que en últimas sólo afecta el interés personal de los contratantes, a una actividad comercial con fines más amplios y en el cual resultan comprometidos y pueden resultar afectados los intereses de muchas personas. En este caso hay de por medio un interés social que el Estado debe vigilar y puede someter a control, principalmente para defender los intereses de los presuntos propietarios o adquirentes de vivienda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de abril de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 13, 14 de abril de 1977.

El ciudadano Alberto Vargas Pinzón, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional ha pedido que se declare la inexequibilidad de los artículos 1º, 3º, 5º, 10, 11, 12, 14, 28, 32 de la Ley 66 de 1968, cuyo texto es como sigue:

"LEY NUMERO 66 DE 1968
"(diciembre 26)

"por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º El Gobierno Nacional, a través del Superintendente Bancario, ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de planes o programas de urbanización o construcción de viviendas, cualquiera que sea el sistema adoptado: así como de las consistentes en el otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas.

"Artículo 3º Para desarrollar cualquiera de las actividades de que trata el artículo 2º, los interesados deberán inscribirse ante el Superintendente Bancario.

"... ... ...

"Parágrafo. Para el cumplimiento de las funciones que por la presente ley se le encomiendan, la Superintendencia Bancaria dividirá al país en no menos de seis (6) zonas, en cada una de las cuales instalará una oficina delegada ante la cual pueda surtirse los trámites legales correspondientes.

"Artículo 5º Para anunciar o desarrollar los planes o programas a que esta Ley se refiere, el interesado deberá obtener, para cada uno de ellos, el permiso del Superintendente Bancario, previo el lleno de los siguientes requisitos:...

"5. Que se haya obtenido de la autoridad respectiva licencia, o celebrado contrato, para la ejecución de las obras de urbanismo o para la construcción de las viviendas, de conformidad con las disposiciones distritales o municipales de la localidad donde están ubicados los inmuebles, y se hayan otorgado las garantías que establezcan tales disposiciones.

"6. Que la oficina técnica correspondiente de la Superintendencia Bancaria haya conceptuado favorablemente sobre los sistemas de venta y

crédito, los modelos de los contratos que se vayan a celebrar con la clientela, y los presupuestos financieros del respectivo plan.

"El Superintendente Bancario deberá otorgar el permiso correspondiente para un plan o programa dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación por parte del interesado. Si en este plazo la Superintendencia no ha negado la aprobación ni le ha hecho observaciones al proyecto, éste se considerará aprobado para los fines consiguientes.

"Parágrafo. La resolución en virtud de la cual se concede el permiso de que trata este artículo deberá ser registrada en el Libro Primero de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del Circuito donde se encuentre ubicado el inmueble a que se refiere el plan o programa, y en la matrícula correspondiente, y será protocolizado en una notaría del mismo Circuito.

"El Registrador de Instrumentos Públicos y Privados, al certificar la libertad del inmueble, advertirá la circunstancia de estar afecto o no a planes de urbanización o vivienda, según las disposiciones de esta Ley.

"Artículo 10. La obligación de ejecutar las obras de urbanismo y de dotar a los inmuebles que se enajenen o prometan enajenar de los servicios públicos exigidos por las autoridades distritales o municipales en los planes o programas a que se refiere la presente Ley, no podrá descargarse en los adquirentes o trasmitirse a terceros, salvo cuando se trate de contratos celebrados con otra persona dedicada a la misma actividad y ambos se hallen inscritos ante el Superintendente Bancario, en los términos del artículo 3º de esta Ley o cuando se trate de enajenar el terreno en bruto como un todo y no como parte de un plan de urbanización.

"Artículo 11. Incurren en prisión de dos (2) a seis (6) años quienes sin hallarse inscritos ante el Superintendente Bancario o cuya inscripción haya caducado, anuncien o desarrollen las actividades de que trata esta Ley, además de las sanciones que le corresponda por la comisión de otros delitos contemplados en el Código Penal.

"La sanción será de uno (1) a cuatro (4) años, cuando existiendo la correspondiente inscripción y hallándose ésta vigente, se desarrollen las actividades de que trata la presente Ley sin el permiso prescrito en el artículo 5º.

"Cuando se trate de personas jurídicas, incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la administración que hayan permitido o consentido la infracción.

"Cuando se presenten las circunstancias de los incisos anteriores, el Superintendente Bancario dará cuenta inmediata al Juez Penal del Circuito, quien conocerá de estas infracciones como Juez de Primera Instancia, y le remitirá los documentos e informaciones pertinentes para que, por sí mismo o mediante comisión o funcionario de instrucción, le dé curso al proceso.

"Artículo 12. El Superintendente Bancario puede tomar la inmediata posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de las actividades de que trata esta Ley, o disponer su liquidación:

"1. Cuando hayan suspendido el pago de las obligaciones.

"2. Cuando hayan rehusado la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuentas y sus negocios a la inspección del Superintendente Bancario.

"3. Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por el Superintendente Bancario.

"4. Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.

"Artículo 14. En las providencias correspondientes el Superintendente Bancario dispondrá:

"1. El embargo y secuestro de los bienes de la persona jurídica o natural.

"2. La ocupación inmediata de sus libros de cuentas, papeles y demás documentos relacionados con sus negocios y los allanamientos que sean necesarios.

"Artículo 28. El Superintendente Bancario impondrá multas sucesivas de $ 2.000 a $ 50.000 moneda corriente, a favor del Tesoro Nacional a las personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que haya expedido en uso de las facultades de inspección y vigilancia que ejerce sobre ella en virtud de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones específicamente consagradas en los artículos 11 y 13 de la misma.

"Artículo 32. Las entidades de que trata esta Ley pagarán contribuciones como honorarios a la Superintendencia Bancaria por su vigilancia, en la forma y cuantía que ésta reglamente sin exceder los porcentajes de las que se fijan a los bancos para el mismo período".

La demanda señala como violados los artículos 30, 32, 76-11, 7, 37, 16, 17, 23-2, 34, 76-2, 77, 78-2 y 20 de la Constitución Nacional. Las razones de

la violación, sintéticamente expresadas, consisten en que, a juicio del actor, las disposiciones legales transcritas constituyen un desconocimiento de la propiedad privada y de los derechos adquiridos, en cuanto somete a las personas y entidades dedicadas a las actividades de urbanización a una serie de requisitos y de actos de vigilancia que en la práctica hacen nula la efectividad de aquellos derechos; en que desconoce la libertad de que gozan las personas para negociar en inmuebles de su propiedad; en que mediante las trabas mencionadas se impide que la propiedad sea una función social; en que se permite dividir al país en zonas especiales para efectos de la vigilancia que debe ejercer la Superintendencia Bancaria, contra texto expreso de la Constitución; en que se impide a las gentes de bajos ingresos la adquisición de un pedazo de tierra para construir su residencia; en que se dan al Gobierno unas facultades, presuntamente las del artículo 76-11, para vigilar y sancionar las actividades a que la Ley se refiere sin ninguna razón; en que se impide la celebración de contratos civiles para venta de inmuebles y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos emanen; en que se irrumpe sin explicaciones ni anuncio previo en los dominios del Código Penal, y se establece prisión por deudas; y en que finalmente, la mayor parte de las disposiciones puestas en litigio "son de poder altamente cohercitivo (sic), perseguidoras, que instituyen, mandan y ordenan a las autoridades de la República que aprisionen, que tomen posesión de sus negocios, de sus bienes y haberes, a las personas que se ocupen de las actividades de anunciar o vender un bien inmueble como lo es un lote de terreno dentro del perímetro urbano...".

El Viceprocurador General de la Nación, quien por impedimento del titular debidamente aceptado, actuó en este negocio, opinó que ninguno de los artículos demandados es violatorio de la Constitución. Que habida cuenta de las necesidades sociales a que responde la Ley 66 de 1968, y que se encuentran resumidas en la exposición de motivos con que el Gobierno acompañó el respectivo proyecto de ley al Congreso, se justifica plenamente la función de vigilancia y control que se establece sobre las actividades de urbanización, construcción y crédito para adquirir vivienda. Que no se ve por parte alguna violación de derechos adquiridos ni atentado contra las libertades públicas y que el derecho de propiedad y su ejercicio "puede y debe ser regulado en tal forma que el interés privado no resulte imponiéndose sobre el interés público o social".

Consideraciones:

Conviene recordar, en primer término, que la Corte en sentencia de 12 de diciembre de 1974, en la cual se declararon exequibles los artículos 24 y 25 de la Ley a la cual pertenecen los artículos acusados, y por los cuales se extendió el control de la Superintendencia Bancaria a las personas naturales o jurídicas que con anterioridad a la expedición del estatuto hubieren efectuado actividades relacionadas con urbanización de terrenos, construcción de viviendas u otorgamiento de créditos para tales fines, expresó los siguientes criterios aplicables al caso presente:

"Se trata de una ley de policía administrativa, inspirada en la primacía del interés público o social, que la Constitución acoge y manda, y cuyas normas deben aplicarse con el respeto que el derecho ajeno demanda y hasta donde éste no menoscabe el derecho de otros o de la colectividad. Deber esencial del Estado es el de proteger a los gobernados en su vida, honra y bienes. Y las autoridades, término genérico, que actúan dentro de su estructura, están instituidas, conforme al artículo 16 de la Carta, para "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Sentado el principio anterior, se tiene que los artículos 1º, 3º y 5º de la Ley, disponen, en su orden, que el Gobierno Nacional ejercerá, a través del Superintendente Bancario, la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles cuando se llevan a cabo dentro de planes y programas de urbanización o construcción de viviendas, cualquiera sea el método adoptado, así como las de otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes, viviendas, o construcción de éstas; que para adelantar tales actividades, los interesados deberán inscribirse en la Superintendencia, la cual, a su vez, podría dividir el país en varias zonas, en número no inferior a 6, para crear en ellas oficinas ante las cuales se surtan los trámites pertinentes; estos trámites (Art. 5º), son, esencialmente, la obtención de un permiso especial de la Superintendencia mediante la comprobación de una serie de requisitos que garanticen la eficacia técnica y la honestidad en el cumplimiento de las actividades urbanizadoras, constructoras y de crédito. Tratándose de planes masivos, como se desprende del texto legal, es decir, en el que van a comprometerse los intereses de muchas personas o familias, la función fiscalizadora y controladora del Estado se hace perfectamente legítima, pues no es lo mismo un contrato singular, por medio del cual una persona enajena un inmueble de su propiedad, y que en últimas sólo afecta el in-

terés personal de los contratantes, a una actividad comercial con fines más amplios y en la cual resultan comprometidos y pueden resultar afectados los intereses de muchas personas. En este caso hay de por medio un interés social que el Estado debe vigilar y puede someter a control, principalmente para defender los intereses de los presuntos propietarios o adquirentes de vivienda. Por ello adquiere plena validez el concepto de la Corte ya transcrito, sobre la función interventora y policiva del Estado, y su obligación de cumplir deberes sociales que le son propios y de hacer que se cumplan los que tienen los particulares.

De otra parte, autorizar el funcionamiento de oficinas seccionales para realizar mejor el control, es un fenómeno de desconcentración de funciones que no atenta contra ningún precepto constitucional, ni quebranta derechos de ninguna persona o entidad.

La disposición del artículo 10 es consecuencia de las anteriores y similar en sus finalidades. En efecto, la obligación de cumplir en todo caso con las obras de urbanismo y dotación exigidas por las pertinentes disposiciones municipales y la prohibición de descargarse de ellas en los adquirentes o de transmitirlas a terceros, salvo cuando se trate de contratos con otra persona o entidad dedicada a la misma actividad y debidamente inscrita, solo implica el mantenimiento del principio conforme al cual, quien se compromete públicamente en dichas actividades, debe llevarlas honesta y cabalmente hasta el límite máximo del cumplimiento. No puede alegarse válidamente que esa exigencia quebrante derechos adquiridos, como si el incumplimiento de obligaciones lo fuera; ni conduce en modo alguno, como se sostiene en la demanda, a impedir la libre enajenación de bienes privados, a que se refiere el texto 37 de la Constitución. Por el contrario, el mandato legal tiende a facilitar esta enajenación, pero rodeándola de todas las garantías de cumplimiento para los adquirentes de inmuebles con el objeto de evitar que sean sometidos a sorpresas, a condiciones no previstas, a cargas económicas adicionales que no les corresponden, y en fin, a convertir esta actividad de muy delicadas proyecciones sociales, en un medio de explotación ilícita de quienes buscan legítimamente adquirir vivienda.

El artículo 11 erige en delito la actividad urbanizadora o constructora o crediticia clandestina, es decir, la que se lleva a cabo sin autorización oficial y sin el lleno de los requisitos establecidos por la ley. Esta es enteramente libre para proceder así, si estimó, como lo hizo, que en su tarea de proteger la propiedad y el derecho a obtener una vivienda, debía someter a rigurosas condiciones a quienes se dediquen a esa actividad. Comprometido como se encuentra el interés social en impedir que tal actividad comercial se pueda convertir en instrumento de explotación indebida y en evitar que los capitales o bienes de los presuntos adquirentes de viviendas corran el riesgo de ser lesionados o de perderse, la ley obliga a que ella sea pública y esté bajo control oficial; y resulta lógico que, para reforzar este mandato y asegurar sus fines, haya dispuesto que quien la realice con violación de tales principios, incurra en delito, sancionable con pena de prisión y de conocimiento del juez competente. Además, desde el punto de vista constitucional de la competencia para hacerlo, resulta claro que la disposición encuentra respaldo en el artículo 76 de la Carta, por ser ello tarea del Congreso.

Las medidas previstas en los artículos 12, 14 y 28 de la ley, implican actos de control, vigilancia y sanción administrativa para las personas o entidades que, autorizadas debidamente para ocuparse de las actividades de que se viene hablando, incurran en incumplimiento de sus obligaciones, tal y como allí se describen. Vuelve a repetirse que la finalidad de la ley es proteger los intereses de las personas que, acogidas al sistema, pretenden realizar su derecho a tener una vivienda. Ello explica que la Superintendencia pueda, cuando lo estime del caso, para cumplir esa finalidad, impartir órdenes, hacer requerimientos, verificar transgresiones, tomar las medidas de seguridad que los textos autorizan, imponer las sanciones administrativas que se establecen y dar cuenta a los jueces penales para el desarrollo de las acciones que sean pertinentes. No puede hablarse de que las entidades o personas dedicadas o que se dediquen a esta actividad de profundos alcances sociales, hayan adquirido el derecho de incumplir sus compromisos, o de no someterse a las medidas de control y vigilancia legales o a no ser sancionada debidamente si incurre en violación de la ley. Debe existir una regla de equilibrio entre quienes pretenden lucrarse de tal actividad y quienes de buena fe se acogen al sistema entregando a él sus intereses; y dicho equilibrio sólo se logra a través de la intervención del Estado para que ejerza de modo permanente y severo el control necesario con el objeto de que cada grupo social obtenga cabal y legítimamente lo suyo. La ilicitud no está protegida por el orden legal y si éste no se proyectara en defensa de los intereses legítimos, el Estado desantendería la obligación

que le impone el artículo 16 de la Constitución.

El artículo 11 no consagra como lo pretende la demanda, prisión por deudas, contrariando el artículo 23 de la Carta. El hecho que la norma erige en delito y sanciona con pena de prisión, es el de realizar las actividades del artículo 1º sin autorización legal o cuando ésta ha expirado, es decir, la actividad clandestina o a espaldas de la ley. Es el enfrentamiento de persona o entidad particular con el Estado, con desconocimiento de sus mandatos legales. Por lo mismo no hay violación constitucional.

Respecto al artículo 32, tampoco es fundada la objeción de inexequibilidad. Se trata de imponer a las personas y entidades controladas a que la ley se refiere, una contribución de igual naturaleza a la que rige hoy legalmente para las demás entidades sometidas al control de la Superintendencia, cuestión que fue resuelta por la Corte desde el año de 1925, en sentencia de 12 de diciembre, que corre publicada en el Tomo 32 de la *Gaceta Judicial*, páginas 170 y 171, y donde se exponen razones que no es el caso de rectificar.

No existe pues, quebranto de ninguno de los textos constitucionales señalados en la demanda, ni de otro alguno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, 5º, 10, 11, 12, 14, 28 y 32 de la Ley 66 de 1968.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

INCORA

Facultad de constituir "empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción". El ejercicio de esta facultad no vulnera derechos adquiridos, ya que éstos suponen relaciones jurídicas anteriores a la ley y en este caso se trata de bienes sobre los cuales nadie distinto del Incora tiene derecho constituido con justo título, al momento de incorporarlo a un patrimonio social. — Función social de la propiedad. Esta función coincide con las ideas de utilidad pública, o interés social, o interés público, o bien común de que trata el artículo 30 de la Constitución Nacional. La Ley 135 de 1961 representa un mecanismo que da operancia o las previsiones del citado artículo 30.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de abril de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por Acta número 13 de 14 de abril de 1977.

El ciudadano Guillermo Rojas Villoria, pide que se declare inexequible el artículo 33 de la Ley 4ª de 1973, "en aquella parte que autoriza al Incora para constituir en las tierras rurales, que adquiera por compra o expropiación, *empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción*".

El texto acusado:

"LEY NUMERO 4 DE 1973
"(marzo 29)

"*por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"... ... ...

"Artículo 33. El literal a) del artículo 80 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"a) A construir (sic. Debe leerse: constituir) unidades agrícolas familiares y *empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción*".

(Diario Oficial número 33828 de 13 de abril de 1973).

Como el artículo acusado parcialmente forma hoy parte del artículo 80 de la Ley 135 de 1961 conviene transcribir el inciso primero del citado artículo 80, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 80. Por regla general y salvo cuando la Junta Directiva del Instituto *(de la Reforma Agraria)*, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y habida consideración de las circunstancias especiales de un predio, dictare para éste una reglamentación especial, las propiedades que por compra o expropiación adquiera el Instituto solo podrán dedicarse a los fines siguientes:

"a) ...".

El actor señala el alcance de la demanda así:

"Se acusa de inconstitucionalidad la norma transcrita en cuanto faculta al Incora para crear en las tierras rurales, que adquiera por compra o expropiación, *empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción* por quebrantar el artículo 30 de la Constitución Nacional y se solicita que se declare su inexequibilidad con base en las razones, que se exponen subsiguientemente:

Razones alegadas.

Entre varios argumentos de inconstitucionalidad el demandante expone:

"Al facultar la norma acusada al Estado colombiano, a través del Incora, para establecer en las tierras rurales, que adquiera por compra o expropiación, *empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción,* introduce en nuestro ordenamiento jurídico el sistema de la propiedad colectiva sobre ese medio de producción.

"Sistema, que no solo repudia idiológicamente nuestra Carta Fundamental en su artículo 30, sino también que resquebraja todo nuestro ordenamiento jurídico, ya que establece la coyuntura para que el Estado colombiano nacionalice la tierra rural y, consecuencialmente, pueda desaparecer en un futuro próximo o lejano el derecho de propiedad privada sobre ese medio de producción, garantizado y reconocido en el mencionado precepto constitucional.

"Tanto es esto así, que el Incora, con base en la norma legal acusada ha concretado la reforma agraria a establecer en las tierras, que ha adquirido por compra o expropiación, *empresas comunitarias o asociativas de producción.*

"En esas *empresas comunitarias o asociaciones de producción* el derecho de dominio sobre las tierras es estatal, ya que el referido Instituto no las enajena en favor de los campesinos colombianos, sino que las conserva en su poder como único dueño.

"En ejercicio del derecho de dominio, que el Incora ejerce sobre esas tierras, asienta en ellas a los campesinos colombianos con el nombre de asignatarios o simples tenedores, que las explotan colectivamente bajo la dirección de los funcionarios de ese Instituto, ya que son éstos quienes programan la preparación de la tierra, la siembra, la recolección de las cosechas y la venta de los productos.

"De lo anterior se colige, que en esas explotaciones comunitarias o asociaciones de producción, los campesinos colombianos pierden toda iniciativa particular y no tienen libertad para enajenar, ni transmitir por herencia las parcelas que trabajan, lo cual entraña que ese sistema es esencialmente idéntico al de aquellos Estados donde solo existe la propiedad colectiva o estatal sobre las tierras rurales, como medio de producción.

"En consecuencia, es incuestionable, claro y ostensible, que la norma acusada viola, transgrede o quebranta gravemente el artículo 30 de nuestra Constitución Nacional al permitir, que en Colombia se pueda colectivizar, estatizar o nacionalizar las tierras rurales, ya que de acuerdo con tal texto constitucional la reforma agraria en Colombia solo se puede concretar a que el Incora reparta o distribuya las tierras que adquiera, *mediante la constitución de unidades agrícolas familiares,* y no a someter a los campesinos a la condición de simples aparceros o arrendatarios del Estado".

Concepto del Procurador.

El Jefe del Ministerio Público observa:

"a) Sobre los predios en los cuales se autoriza al Incora para constituir aquellas empresas o asociaciones, nadie tiene derecho alguno constituido conforme a la legislación anterior, pues precisamente la hipótesis de la propia Ley 135 es que el Instituto los adquiere previamente, bien por compra o por expropiación.

"De manera que por simple pero absoluta sustracción de materia, la norma nueva de la Ley 4ª no está siquiera en posibilidad de vulnerar o desconocer ningún derecho de particulares.

"No existe entonces violación del artículo constitucional 30 en su primera parte.

"b) Nuestro sistema político-constitucional no implica prohibición de que el Estado adquiera y conserve la propiedad de ciertos predios rurales con fines de interés público o social, en este caso los de aumentar y mejorar la productividad y la producción agropecuarias.

"Tampoco le prohíbe que para alcanzar esos objetivos se asocie con particulares u obtenga su colaboración, ni que propicie la asociación de ellos entre sí bajo la orientación o dirección oficiales, acudiendo a cualquier instrumento que considere económica, técnica y jurídicamente adecuado, como las mencionadas empresas comunitarias, las cooperativas, etc.

"Y es innegable que con todo ello está tratando que aquellos predios y estas unidades de producción se constituyan en medios eficaces para atender mejor la demanda de bienes y servicios en los ramos de su especialidad y aumentar el empleo de los recursos humanos y naturales, lo cual incide en la elevación del nivel de vida de las clases menos favorecidas y, en general, en el bien de la comunidad.

"En una palabra, se pretende que la propiedad cumpla su función social en este campo del acontecer.

"No puede afirmarse así que el precepto que capacita legalmente a una agencia del Estado para obtener esos propósitos viole el inciso segundo del artículo 30 de la Carta, pues, antes bien, lo desarrolla y lo vuelve actuante en los casos particulares a que se refiere.

"c) Finalmente, desde luego, el Estado a través del Incora no impone a ningún particular su ingreso a las empresas comunitarias o asociaciones de producción contempladas en la norma acusada, pues estas formas de colaboración son esencialmente voluntarias. No se atenta así contra ninguna de las libertades consagradas en el estatuto fundamental, ni se infringen por lo tanto los respectivos preceptos, que, por lo demás, el actor no cita expresamente".

Consideraciones:

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria es un establecimiento público, dotado de "personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio", creado por la Ley 135 de 1961 (Art. 2º), cuyo régimen ha sido modificado y reglamentado varias veces.

Entre las enmiendas aludidas se encuentra la que contiene el artículo 33 de la Ley 4ª de 1973, el cual sustituye el literal a) del artículo 80 de la Ley 135 de 1961, artículo 33 ya copiado y objeto de la demanda que se resuelve.

Tal disposición, en lo acusado, permite al Incora constituir "empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción".

Es posible, pues, que el Incora, al constituir asociaciones de producción, aporte predios de su propiedad adquiridos por compra o expropiación.

No se ve cómo, al formar el Incora una asociación para obtener la producción adecuada de una heredad que le pertenezca por previa adquisición, vulnere con ello derechos adquiridos, ya que éstos suponen relaciones jurídicas anteriores a la ley que se dice violarlas y en el caso del artículo 33 se trata de bienes sobre los cuales nadie distinto del Incora tiene derecho constituido con justo título, al momento de incorporarlo a un patrimonio social. En estas circunstancias no se dan los presupuestos contemplados en la primera parte del artículo 30 de la Carta, cuya transgresión se invoca.

***

Tampoco se halla que una asociación fundada para fines productivos de la tierra, con aporte de fundos pertenecientes a un establecimiento público, represente de por sí un quebranto de la función social de la propiedad.

Al contrario, la segunda parte del inciso 1º del artículo 30 citado, permite que en los conflictos de leyes sucesivas, priven las que hayan sido expedidas por motivos de utilidad pública o interés social sobre las que protejan derechos de particulares opuestos a la necesidad pública reconocida por la ley cuya primacía se reconoce.

En la disposición impugnada se patentiza la meta social que el legislador fijó a la organización y funcionamiento del Incora.

En efecto, la finalidad del texto acusado fue destacada, como un medio técnico destinado a justificar sus mandatos, por la propia Ley 135 de 1961 en su artículo 1º, el cual contiene una manifestación general y presenta posibles aplicaciones de ella, acordes una y otras con el fragmento demandado del artículo 33 de la Ley 4ª de 1973. Conviene trasladar la parte general del artículo 1º de la Ley 135. Dice así:

"Artículo 1º Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta ley tiene por objeto:

"... ... ...".

Dado este conjunto de normas no se encuentra que pueda existir oposición entre los derechos del Incora, cuya finalidad es social, con derechos particulares del mismo Instituto, lo cual sería un contrasentido.

***

Tales declaraciones del legislador concuerdan así mismo, si se tiene en cuenta que la disposición demandada se refiere a predios adquiridos en propiedad por el Incora, con el inciso segundo del artículo 30 de la Carta, a cuyo tenor "la propiedad es una función social que implica obligaciones", función social que coincide con las ideas de utilidad pública o interés social o interés público o bien común de que trata el mismo precepto de la Carta y han sido proclamados y aún explicados en la Ley 135. Esta ley representa un mecanismo que da operancia a las previsiones del citado artículo 30 o, como dice con acierto el Procurador, "lo desarrolla y lo vuelve actuante en los casos particulares a que se refiere". Aspecto por el cual no cabe ningún reproche de transgresión.

En resumen:

El fragmento acusado no viola el artículo 30 del estatuto político y antes le da aplicación, se acuerda en más con el 44 que permite formar asociaciones compatibles con la moral o el orden legal y no contraría ningún otro texto de la compilación constitucional.

***

Sostiene el impugnante que, en virtud de la Ley 135 de 1961, cuando el Incora ejerce su dominio sobre tierras adquiridas por compra o expropiación aportándolas a asociaciones de producción, lo hace al través de actos que destituyen a los campesinos de la posibilidad de ser en verdad propietarios de la tierra que trabajan, sin libertad para comprarla ni trasmitirla por herencia, sometiéndolos, en definitiva, a la condición de simples aparceros o arrendatarios del Estado.

Si esto, en ciertas circunstancias fuere así, no sería consecuencia del artículo 33 de la Ley 4ª de 1973, cuyo objetivo social se deja apuntado, sino del ejercicio irregular de una atribución legal del Incora por medio de actos determinados. Serían entonces estos actos administrativos los violatorios de la Constitución o las leyes. Cuestión extraña a la acción consagrada en el artículo 214 de la Carta, único punto que a esta corporación corresponde resolver en el presente negocio.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el fragmento del artículo 33, literal a) de la Ley 4ª de 1973, sustitutivo del artículo 80 de la Ley 135 de 1961, que dice así: "a) A construir (sic. Debe leerse: constituir), unidades agrícolas familiares y *empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción*".

Cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CODIGO

Es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que son propias a ella o que le son necesariamente anexas o complementarias. — Si un estatuto de esta naturaleza, para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; o que al adoptar una de éstas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada. — Delitos: El Congreso es enteramente libre de señalar como delitos los actos de conducta que estime contrarios a la organización y convivencia sociales, así como establecer las penas correspondientes, sean ellas principales o accesorias, facultad aplicable al gobierno legislador, cuando obra rectamente en ejercicio de facultades extraordinarias. Pena accesoria: Es aquella que se establece como consecuencia de una principal que está señalada para ciertos delitos, y que, de ordinario, guarda relación con la conducta ilícita.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de abril de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 13 de 14 de abril de 1977.

El ciudadano Carlos Arturo Rangel Molina, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado declaratoria de inexequibilidad para los artículos 16 y 821 del Decreto extraordinario número 410 de 1971, que contiene el Código de Comercio y cuyos textos son del siguiente tenor:

''Artículo 16. Siempre que se dicte sentencia condenatoria por delitos contra la propiedad, la fe pública, la economía nacional, la industria y el comercio, o por contrabando, competencia desleal, usurpación de derechos sobre propiedad industrial y giro de cheques sin provisión de fondos o contra cuenta cancelada, se impondrá como pena accesoria la prohibición para ejercer el comercio de dos a 10 años''.

''Artículo 821. Cuando en la ley o en los contratos se emplea la expresión 'instrumentos negociables' se entenderá por tal los títulos valores de contenido crediticio que tengan por objeto el pago de moneda. La protección penal de estos títulos seguirá rigiéndose por las normas respectivas del Código Penal y disposiciones complementarias'' (D. 1135 de 1970).

Como disposiciones constitucionales quebrantadas, la demanda señala los artículos 55, 76-1-2-11-12, 118-7-8, 119-3, 120-2 y 26.

Los argumentos centrales de la demanda para sostener la inconstitucionalidad son dos, a saber:

a) Que el Gobierno excedió las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, pues ellas se referían exclusivamente a la expedición y puesta en vigor de un Código de Comercio, y en modo alguno a la expedición de normas de carácter penal, o que alteraran o modificaran el Código Penal o se relacionaran con él. Y este exceso aparece claro en los dos artículos objeto de la demanda, en el primero de los cuales se establece para determinadas personas y casos una pena accesoria consistente en la prohibición para ejercer el comercio de dos a 10 años; y en el segundo de ellos, cuando dispone que la protección penal de los títulos valores seguirá rigiéndose por las normas respectivas del Código Penal y disposiciones complementarias. Se legisló así, dice la demanda, sobre materia penal y no comercial, contra el texto y el es-

píritu de las facultades dadas al Gobierno por el Congreso.

b) Que como consecuencia de lo anterior se quebrantó un principio universal de derecho penal respaldado por la Constitución, consistente en que no pueden imponerse dos penas por el mismo delito; y el consagrado en el segundo inciso del artículo 26, conforme al cual en materia criminal la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Esta conclusión la deduce el demandante de que tanto el establecimiento de la pena accesoria antes mencionada, como la reiteración de que la protección penal de los títulos valores debe hacerse por las leyes pertinentes, coloca a los sindicados de esta clase de delitos en condición de ser tratados contra las reglas constitucionales.

El Procurador General de la Nación, al descorrer el traslado, opinó que no existe quebranto de la Carta Política y que debe pronunciarse fallo de exequibilidad.

Consideraciones:

El artículo 20, numeral 15 de la Ley 16 de 1968, dice así:

"Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente ley, para: ...

"15. Para que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a consideración del Congreso Nacional".

En términos generales, un Código es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que son propias de ella o que le son necesariamente anexas o complementarias. No es racional, ni puede pretenderse, que un estatuto de tal naturaleza presente una división tajante entre la actividad que pretende regular, y otras actividades afines, u otro grupo de disposiciones legales, pues resulta propio de la naturaleza humana, que los actos de las personas tengan diferentes proyecciones y, por lo mismo, sean susceptibles de regulaciones distintas pero necesariamente complementarias. Si un estatuto de esta naturaleza, para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; o que al adoptar algunas de éstas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada. Ello, empero, no comporta violación de la Carta por extralimitación de funciones como lo ha dicho la Corte (Sent. de 20 de febrero de 1975 sobre los artículos 113, 116 y parte del 118 del Decreto extraordinario 2349 de 1971). En tratándose del Código de Comercio, y en lo atinente al punto que presenta la demanda, se explica entonces que el estatuto trate materias tan vastas, pero coordinadas, como son las que se refieren a las disposiciones generales sobre el ejercicio del comercio, a los comerciantes y a los asuntos de comercio, a las sociedades comerciales, a los bienes mercantiles, a los contratos y obligaciones mercantiles, a la navegación acuática y aeronáutica, con todos los fenómenos, actos, hechos y conductas que son propios de estos fenómenos, así como a los procedimientos pertinentes para resolver los problemas o controversias que se susciten por el ejercicio del comercio. Resulta obvio que el eje central del estatuto es el dicho ejercicio, mas como él implica una serie de fenómenos de diversa incidencia y expresión en la vida económica y social, era elemental que al ser expedido el Código, ellas se tuvieran en cuenta y si esto puede hacerlo legítimamente el Congreso (76-1) también pudiera hacerlo el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias para el mismo fin.

Por consiguiente y en lo que se refiere precisamente al caso concreto de los dos artículos objeto de esta acción, no encuentra la Corte exceso ninguno en el ejercicio de las facultades extraordinarias. La simple consideración de que el artículo 16 pertenece al Título 1º del Capítulo primero "de los comerciantes", el cual define quiénes son comerciantes y quiénes no, hace fácil entender la disposición conforme a la cual quien haya sido condenado por los delitos que allí se señalan, y todos los cuales son actos de conducta que se refieren al comercio, recibe como pena accesoria la prohibición para ejercerlo durante determinado lapso, pues es claro que en él y por consecuencia de la sentencia que define la acción penal, quedan incluidos dentro de las personas que no pueden desempeñarse como comerciantes, o lo que es lo mismo, que no pueden ejercer el comercio. Y respecto del artículo 821, cuando en su parte final dispone que la protección penal de los títulos valores seguirá rigiéndose por las normas respectivas del Código Penal y las disposiciones complementarias, no hace sino referirse a la consecuencia, ya establecida, de un acto ilícito que precisamente tiene que ver con un instrumento necesario para el ejercicio del comercio y para el manejo de unos títulos en los

cuales, como ya lo ha dicho la Corte, está comprometida la fe pública. El hecho, pues, de que el Código contemple, por vía de pena accesoria la exclusión de determinadas personas, en forma temporal, de la calidad de comerciantes, y de que haya dicho cómo se protegen penalmente los títulos valores, no implica en modo alguno extralimitación de las facultades extraordinarias, pues los dos aspectos suponen una regulación necesaria de la actividad comercial, y por su naturaleza y alcances pertenecen a un Código de Comercio. No hay en este aspecto violación alguna de la Carta.

Respecto del segundo grupo de cargos, se tiene lo siguiente. Con arreglo al artículo 76 de la Constitución, el Congreso es enteramente libre de señalar como delitos los actos de conducta que estime contrarios a la organización y convivencia sociales, así como de establecer las penas correspondientes, sean ellas principales o accesorias. "La Constitución no ha determinado cuales actos u omisiones debe el Congreso prohibir o sancionar por medio de leyes, de tal manera que en esta materia obra con libertad, salvo específicas prohibiciones. Y lo que se dice del Congreso también es aplicable al Gobierno legislador, cuando obra rectamente en ejercicio de facultades extraordinarias...". (Sentencia de 9 de marzo de 1971 sobre el artículo 1º del Decreto-ley 1136 de 19 de julio de 1970). De otro lado, las penas accesorias son aquellas que se establecen como consecuencia de una principal que está señalada para ciertos delitos, y que, de ordinario, guarda relación con la conducta ilícita. Escogerla e imponerla es función del legislador, ora directamente, ya por la vía de las facultades extraordinarias del artículo 76-12 de la Carta. Por lo mismo, y, en el caso presente, resulta indiscutible el aspecto constitucional de las normas. Y por tanto, bien pudo el legislador extraordinario imponer la pena discutida, pues todo indica que consideró obvio que quien ha delinquido en el ejercicio de las actividades comerciales, y ha sido condenado por ello, pierda la calidad de comerciante en los términos que ha dispuesto.

Respecto de la parte final del artículo 821 acusado, no se observa de qué manera quebranta el principio de la favorabilidad de la ley penal, cuando se limita a disponer que la protección penal de algunos títulos valores debe hacerse con sujeción a las leyes pertinentes. Y en cuanto a la parte primera, de la sola redacción se observa que se trata de adecuar la terminología de la legislación comercial para efectos de la defensa penal, pues se limita a disponer que ésta, como hoy se aplicaba a los "instrumentos negociables, se aplique a sus substitutos, los llamados títulos valores". Ningún texto superior se viola con este precepto.

De lo anterior resulta que no se han violado los textos constitucionales señalados ni otro alguno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 16 y 821 del Decreto-ley 410 de 1971 "por el cual se expide el Código de Comercio".

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, José Gabriel de la Vega, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTADO DE SITIO

Caución de buena conducta. **Protección constitucional de la libertad. La Carta es categórica en la salvaguardia de la libertad, tutela que solo decae en casos especialísimos y con el cumplimiento de no pocos y trascendentes requisitos. La legislación universal y nacional se inclina por breves términos, casi siempre de horas, al consagrar estas excepciones, máxime cuando la atribución se traslada de la órbita judicial a la policiva. Conviene afirmar la tendencia, que marca la Constitución, de reservar a los jueces y magistrados la intervención que implique intensiva privación de libertad. Esto lleva, de un lado, a que la esfera judicial mantenga su prevalente función y cuente con los recursos necesarios para ejercerla, y, de otro, que la policía ciña sus atributos a decisiones más pasajeras, que no se prolonguen indebidamente en el tiempo.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 21 de abril de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Gustavo Gómez Velásquez*).

Aprobada por Acta número 14 de 21 de abril de 1977.

1. Corresponde a la Corte, agotados los trámites respectivos, decidir sobre la corrección constitucional del Decreto 2578 del 8 de diciembre de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público", decreto que es del siguiente tenor:

"DECRETO NUMERO 2578 DE 1976
"(diciembre 8)
"por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que por el Decreto 2131 del presente año se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la Nación;

"Que una de las causas del estado de inseguridad que se vive en los distintos municipios del país es la falta de medidas policivas adecuadas y ágiles que permitan contrarrestar la acción de quienes, por sus actividades contra las personas o los bienes, impiden el pronto restablecimiento del orden,

"Decreta:

"Artículo 1º Establécese la caución de buena conducta como garantía que debe prestar una persona que incurra en cualquiera de los casos de que trata este Decreto.

"Dicha caución será hipotecaria, prendaria o personal, en cuantía hasta de un mil pesos, en proporción a las condiciones económicas de la persona.

"La caución personal o prendaria deberá prestarse inmediatamente después de notificada la resolución de que trata el artículo 4º del presente Decreto. La hipotecaria tendrá un plazo hasta de cinco días para su constitución.

"Artículo 2º Mientras se mantenga el actual estado de sitio en el territorio nacional, los Alcaldes Municipales, Inspectores de Policía o quienes hagan sus veces, podrán exigir caución de buena conducta a:

"a) Los que por sus antecedentes, actividades, hábitos o formas de vivir, estén en situación que haga temer que van a incurrir en delito o contravención;

"b) Los que teniendo antecedentes penales o policivos, asuman conductas que permitan sospechar que van a cometer infracción penal o policiva;

"c) Los que de ordinario deambulen por las vías públicas en *actitud sospechosa* en relación con las personas o los bienes;

"d) Los forasteros cuya actitud sospechosa haga temer la comisión de un delito o contravención, salvo que acrediten su identidad y la razón de su permanencia en el lugar;

"e) Los que por su conducta perturben la tranquilidad del vecindario, mediante injurias, amenazas o intentos de agresión a las personas;

"f) Los que lleven consigo armas blancas o peinillas, cuchillos, leznas u otros instrumentos de trabajo, en lugares o circunstancias que hagan presumir el ánimo de usarlas ilegalmente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 213 del Decreto 1355 de 1970;

"g) Los que tengan en contra suya indicio no suficiente para dictarles auto de detención en procesos por delitos o contravenciones de competencia de autoridades policivas;

"h) Los que, sin justo título, ni consentimiento del dueño, poseedor o tenedor, invadieren predios económicamente explotados.

"Artículo 3º Si dentro de los términos señalados en el inciso tercero del artículo 1º el infractor no prestare la garantía, será retenido hasta cuando la otorgue, sin que la retención pueda exceder de treinta días.

"Artículo 4º La caución se aplicará mediante resolución escrita y motivada, después de oír al inculpado en diligencia de descargos, en la cual podrá presentar pruebas en su favor, que se estimarán conforme al Decreto-ley 1355 de 1970.

"Artículo 5º Contra las resoluciones dictadas en desarrollo de este Decreto solo podrá interponerse el recurso de reposición.

"Artículo 6º Cuando las circunstancias que motivaron la medida hubieren cesado, el funcionario que la impuso podrá revocarla en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte.

"Artículo 7º El presente Decreto rige desde su expedición.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 8 de diciembre de 1976".

2. El Procurador General conceptúa que el artículo 3º es inexequible porque al imponer un arresto supletorio y no graduarlo en proporción a la caución, ni establecer procedimiento, se violan los artículos 23 y 26 de la Carta Política.

3. El acto copiado fue expedido previa declaración del estado de sitio en todo el país, por medio del Decreto 2131 de 1976 y tiende a evitar perturbaciones de la tranquilidad pública; por lo cual, salvo en las disposiciones declaradas inexequibles y que se comentan más adelante, es conducente a los fines contemplados en el artículo 121 de la Carta y se halla dentro de los límites allí contemplados. Lleva además la firma del Presidente de la República y la de todos los Ministros. Por lo tanto, es regular y obliga a quienes se encuentren en las situaciones contempladas como fundamento legal para imponer caución de buena conducta y que no se ven afectadas por esta decisión de la Corte. No sobra destacar que las normas consideradas constitucionales, no desconocen las seguridades de los artículos 23 y 26 de la Carta, pues su aplicación se subordina a resolución escrita y motivada, audiencia del inculpado en diligencia de descargos, posible presentación de pruebas a su favor para ser apreciadas oportunamente, y es, en fin, susceptible de recurso de reposición y revocable en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte.

4. *El artículo 1º, inciso 3º, parte final.* ("La hipotecaria, tendrá un plazo hasta de cinco días para su constitución"), resulta inconstitucional, pues afecta la protección del debido proceso. Tan fundamental garantía no se aviene con la atribución concedida por el Decreto a "los Alcaldes Municipales, Inspectores de Policía o quienes hagan sus veces", para imponer esta caución, porque en tan precario término resulta menos que imposible satisfacer esta exigencia, así se quiera otorgarla y se cuente con propiedad inmueble de suficiente valor. Mientras se cumplen los requisitos pertinentes, estos escasos cinco días habrán transcurrido, con evidente perjuicio de la libertad. Tal situación aparece más extravagante cuando se advierte que la redacción y criterio que domina semejante facultad policiva deja a la libre voluntad del funcionario el seleccionar la clase de caución que se deba prestar, posibilitándose así su inclinación por la hipotecaria, con las perjudiciales consecuencias que se dejan comentadas. Tolerar una disposición de esta índole, conduce a preferir no tanto la garantía económica como sí la dificultad en que se coloca al requerido, quien constantemente quedará expuesto a perder su libertad aún disponiendo de la suma de dinero señalada como respaldo de su buena conducta futura.

5. *Los apartes c. y d., del artículo 2,* que en su orden dicen: "los que de ordinario deambulen por las vías públicas en actitud sospechosa en relación con las personas o los bienes"; y "los

forasteros cuya actitud sospechosa haga temer la comisión de un delito o contravención, salvo que acrediten su identidad y la razón de su permanencia en el lugar''; también se resienten de inconstitucionalidad.

6. No es válida excusa para descuidar la redacción precisa de una norma el que ésta se refiera a aspectos contravencionales y se encargue su aplicación a las autoridades administrativas. El múltiple resguardo constitucional que implica el artículo 26, no da margen para estas licencias legislativas, así se procure con ellas nobles propósitos en favor de la sociedad. La Carta es tan celosa de esta custodia en el campo delictivo y jurisdiccional como en el contravencional y policivo.

Estas hipótesis aparecen demasiado vagas y generales. No hay modo de formar un criterio que controle debidamente la posibilidad del abuso ni elementos complementarios que concreten lo que deba entenderse por ''antecedentes, actividades, hábitos o formas de vivir'', constitutivos de una propincuidad delictiva o contraventora. La conducta que se trata de regular apenas se enuncia y su verdadero núcleo no está en sí misma como sí en una sensación de ''temor'', aspecto complicadamente subjetivista, respecto del funcionario que debe ejecutar la norma. Y no se sabe hasta dónde éste tenga capacidad para superar, como es debido, angustias, inquietudes e inseguridades de esta índole. O en otras palabras, es impredecible el límite de su imaginación para percibir la posibilidad de un delito o contravención, sin que pueda demostrarse lo infundado de tal premonición o estado de ánimo. Finalmente, como la disposición no distingue la calidad o trascendencia del delito o contravención, no faltarán los eventos en los cuales a través de esta caución de buena conducta, que trata de evitar hechos dañinos, se castigue más severamente esa expectativa que la propia ocurrencia de la infracción prevenida.

Esto se acentúa más en el término ''actitud sospechosa'', comportamiento inasible y que a la postre se convierte en simple ''sentimiento'' del Alcalde Municipal, Inspector de Policía o quienes hagan sus veces. Estos serán los que en definitiva fijen la noción y determinen su alcance.

De otro lado, no se compadece el establecimiento de medidas tan severas con el cometido propio de la policía, caracterizado por su transitoriedad, y menos con la labor de prevención que realiza.

7. Respecto de los ordinales g) y h) de este artículo 2º, ellos entrañan una injerencia en la actividad de los órganos de la Rama Jurisdiccional del Poder Público que es la llamada por la Constitución a calificar los delitos y aplicar las sanciones penales del caso. Baste considerar que el Código Penal define como delito la conducta contemplada en el ordinal h). En esta forma se infringieron los artículos 55 y 58 de la Carta. Además, el aparte g) no ofrece suficiente garantía para la libertad. Insinúa otro factor probatorio distinto al mínimo que la ley dispone para la detención preventiva (declaración de testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad o indicio grave) pero no lo determina. De ahí que pueda tratarse del indicio levísimo, la mera sospecha o la creencia personal del funcionario que imponga la caución de buena conducta.

8. Habilitar la constitucionalidad del *artículo 3º*, sería olvidar que la Carta es categórica en la salvaguardia de la libertad, tutela que solo decae en casos especialísimos y con el cumplimiento de no pocos y trascendentes requisitos. La legislación universal y nacional se inclina por breves términos, casi siempre de horas, al consagrar estas excepciones, máxime cuando la atribución se traslada de la órbita judicial a la policiva. Conviene afirmar la tendencia que marca la Constitución de reservar a los jueces y magistrados la intervención que implique intensiva privación de libertad. Esto lleva, de un lado, a que la esfera judicial mantenga su prevalente función y cuente con los recursos necesarios para ejercerla, y, de otro, que la policía ciña sus atributos a decisiones más pasajeras, que no se prolonguen indebidamente en el tiempo.

9. Observa la Corte que el artículo 28 de la Constitución, que se ocupa de aspectos de mayor entidad, apenas tolera la retención de personas por un término máximo de diez días, siempre y cuando se satisfagan requisitos importantes. No hay correlación entre este dispositivo y el comentado artículo 3º, pues éste consagra amplia autorización a ''los Alcaldes Municipales, Inspectores de Policía o quienes hagan sus veces'', para conseguir efecto similar sobre bases más inciertas, con menores exigencias y por un término de treinta días. Allí se advierte una manifiesta pugnacidad entre lo que quiere la Constitución, en estos delicados puntos, y lo que pretende la norma analizada.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y en ejercicio de la competencia que le atribuyen el parágrafo del artículo 121 y el precepto 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Decide:

Es EXEQUIBLE el Decreto 2578 del 8 de diciembre de 1976, "por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público", con estas excepciones:

1ª La parte final del inciso 3º del artículo 1º, que dice: "La hipotecaria tendrá un plazo hasta de cinco días para su constitución".

2ª Los apartes c), d), g) y h) del artículo 2º que en su orden dicen:

"c) Los que de ordinario deambulen por las vías públicas en *actitud sospechosa* en relación con las personas o los bienes;

"d) Los forasteros cuya actitud sospechosa haga temer la comisión de un delito o contravención, salvo que acrediten su identidad y la razón de su permanencia en el lugar;

"g) Los que tengan en contra suya indicio no suficiente para dictarles auto de detención en procesos por delitos o contravenciones de competencia de autoridades policivas;

"h) Los que, sin justo título, ni consentimiento del dueño, poseedor o tenedor, invadieren predios económicamente explotados".

3ª El artículo 3º que dice:

"Si dentro de los términos señalados en el inciso tercero del artículo 1º, el infractor no prestare la garantía, será retenido hasta cuando la otorgue, sin que la retención pueda exceder de treinta días".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, Luis Fernando Gómez Duque, Conjuez; *José Gabriel de la Vega, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

Con todo respeto nos apartamos de la consideración y decisión concernientes a las declaraciones de inexequibilidad que hace el fallo, porque:

a) La circunstancia de que el inculpado deba prestar caución de cualquiera índole para garantizar su buena conducta, no comporta en modo alguno contrariedad con la Constitución, ya que ésta, en ninguno de sus textos, ni en ninguno de los principios que contiene, impide o prohíbe tomar medidas de seguridad para garantizar el orden y la tranquilidad o para asegurar la conducta de las personas, y, por el contrario, ordena al Presidente tomarlas (120-7 y 121), cuando a su juicio sean conducentes. Discriminar, como lo hace el fallo, entre las distintas cauciones y protestar, so pretexto de violación del derecho de defensa, por el término dentro del cual deben prestarse invocando recortes al derecho de defensa es, sencillamente, asumir una función que no corresponde a la Corte indicarle al Gobierno, de modo indebido, las medidas que debe tomar para garantizar el orden público. Se contraría con ello, además de la propia Carta, una jurisprudencia ininterrumpida y de muy sólidos fundamentos.

b) Si los sospechosos de mala conducta por sus antecedentes y actitudes; si los forasteros de origen y profesión desconocidos o no satisfactoriamente explicados, y si los invasores de predios bien explotados, son estimados por el Gobierno elementos, en estado de sitio, peligrosos para la tranquilidad ciudadana, respecto de los cuales deben tomarse medidas de seguridad, que en este caso es una simple caución convertible en arresto, la Corte no puede discutir la medida, porque el escogerla y tomarla se encuentra dentro de los poderes constitucionales del Gobierno en estado de sitio. Hacerle decir a los textos lo que no dicen y extraerles consecuencias sobre la hipótesis de lo que puedan hacer con ellos funcionarios poco capaces o imprudentes, no implica violación de la Carta Política en el texto mismo consultado, ni puede ser técnica jurídica razonable para desembocar en tal violación. Respecto de estos puntos es aplicable lo que la parte de la ponencia de la Sala Constitucional dijo y quedó escrito en el fallo respecto de las disposiciones que declaró exequibles.

Guillermo González Charry, Luis Sarmiento Buitrago.

Salvedad de voto.

Estoy de acuerdo con el anterior salvamento de voto de mis colegas de la Sala Constitucional, menos en lo referente a los ordinales g) y h) del artículo 2º del Decreto número 2578 de 8 de diciembre de 1976, normas que a petición mía, la mayoría de la corporación declaró inexequibles por las razones que aparecen consignadas en el párrafo número 7 de la sentencia.

Eustorgio Sarria.

Salvamento de voto.

Durante los debates orales en la Sala Plena tuve oportunidad de expresar extensamente las múltiples razones jurídicas que militan para considerar que el Decreto 2578 de 8 de diciembre de 1976 es inconstitucional, por establecer sanciones en ausencia de actos descritos por la ley como delitos o contravenciones. Con este decreto se pretendía sancionar a las personas simplemente por sus antecedentes, y no por conductas que constituyan infracciones penales.

No es menester reproducir las argumentaciones que en forma verbal hice en contra de tal monstruosidad jurídica —como que es fiel expresión del derecho penal autoritario que floreció en la Alemania hitlerista—, porque el artículo tercero que establecía la sanción fue declarado inexequible. Por lo tanto, el decreto quedó desprovisto de dientes para morder.

Julio Salgado Vásquez.

COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Conforme al artículo 214 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir acerca de la inexequibilidad de las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la misma, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. Sentencia de inexequibilidad. **Efectos: De prosperar la acción de inexequibilidad, extingue, para lo futuro, la vigencia de la respectiva norma legal.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 30 de junio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 27 de 30 de junio de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. Comparece ante la Corte Suprema de Justicia el ciudadano Alberto Carbonell Quintero, y en demanda recibida en el despacho el día 7 de febrero de 1977, solicita:

"...se hagan las siguientes declaraciones, con citación y audiencia del señor agente del Ministerio Público, mediante los trámites correspondientes: *Primera.* Que es nulo el Decreto número 2770 de 1976, por el cual se dictan disposiciones sobre el control de arrendamientos. *Segunda.* Que se comunique al Gobierno Nacional, emisor de este Decreto, lo resuelto para que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 121 del C. C. A.".

2. Igualmente el actor formula esta otra petición:

"*Solicitud de suspensión provisional.*

"Al tenor de lo preceptuado en el artículo 94 del C. C. A., solicito se suspenda provisionalmente el Decreto 2770 de 1976, por cuanto en el asunto sub júdice se dan a cabalidad las exigencias que prescribe la norma en mención".

3. Acerca del texto de la demanda, de su contenido y alcance jurídicos, y de las fallas que en su confección y redacción se observan, precisa transcribir la opinión del Ministerio Público:

"Obrando con criterio de amplitud el señor Magistrado sustanciador tuvo ese memorial como una demanda de inexequibilidad y así la admitió y ordenó el traslado al Procurador General, agregando: 'Llenado este requisito, se resolverá sobre las peticiones de la demanda'.

"Este despacho anota, ante todo, que si bien la acción de inexequibilidad es pública, no es popular, pues solamente los ciudadanos colombianos son sus titulares; y que además de los requisitos de fondo y de forma previstos para la demanda en los artículos 214 de la Constitución y 16 del Decreto 432 de 1969, debería exigirse que en su redacción se empleara siquiera un mínimo de técnica jurídica y que no se formularan solicitudes manifiestamente impertinentes, tanto más si sus autores se anuncian como abogados".

II. *Consideraciones.*

1. Conforme al artículo 214 de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir acerca de la exequibilidad de las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la misma, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

En esto consiste, precisamente, la llamada acción de inexequibilidad, que de prosperar extingue, para lo futuro, la vigencia de la respectiva norma legal.

2. La demanda de nulidad de un acto administrativo, decreto, resolución, circular, etc., es bien distinta, no sólo en cuanto a su procedimien-

to, sino también en cuanto a sus efectos o consecuencias de orden jurídico. Lo mismo acaece con la "suspensión provisional" de los actos citados; pues ésta solo es pertinente en los juicios contencioso administrativos. (Artículo 194 de la C. N.).

De esta demanda de nulidad conoce, en primer término, el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo (Art. 141 de la C. N.), y en segundo lugar los tribunales contencioso administrativos. (Art. 154 ibídem). Se rige por las normas del Código de la materia, Ley 147 de 1941, especialmente por lo previsto en los artículos 62 y siguientes.

3. En el caso presente se ejercita la acción de nulidad y se exponen los fundamentos de los cargos que afirma la demanda. Es decir, el actor comete error o equivocación al dirigirla, como lo está, a la Corte. Razón esta que hace sustancialmente inepta la demanda, e impide, por lo mismo, que esta corporación entre a analizar a fondo las disposiciones acusadas y toma en consecuencia la decisión del caso acerca de su validez constitucional.

III. *Decisión.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Abstenerse de decidir la presente demanda de nulidad del Decreto 2770 de 27 de diciembre de 1976, "por el cual se dictan disposiciones sobre control de precios de arrendamientos en las áreas urbanas", y la suspensión provisional del mismo, por ineptitud sustancial de la demanda.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Aurelio Camacho Rueda, Fabio Calderón Botero, José Gabriel de la Vega, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Facultades al Rector Universidad de Nariño: **al facultar al Rector, para dictar, cuando lo considere necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva Universidad, se ciñe a la doctrina de la Corte sobre ejercicio de poderes del Ejecutivo en estado de sitio.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 23 de junio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 26 de 23 de junio de 1977.

El Gobierno Nacional ha enviado para revisión constitucional el Decreto legislativo número 968 de 3 de mayo del año que cursa, por el cual se dictan medidas relacionadas con el "restablecimiento del orden público", y que dice textualmente:

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"*Considerando:*

"Que en la Universidad de Nariño se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de dicho claustro;

"Que la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país constituye uno de los factores graves de alteración del orden público;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público;

"Que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo,

"*Decreta:*

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Rector de la Universidad de Nariño con sede en la ciudad de Pasto, para dictar cuando lo considere necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva Universidad.

"Artículo 2º. Los actos que expida el Rector de la Universidad de Nariño en virtud de la facultad conferida en el artículo 1º de este Decreto, deberán ser aprobados por el Gobernador del Departamento de Nariño, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario de esa Universidad.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 3 de mayo de 1977".

El Decreto transcrito viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho Ejecutivo, y tiene como antecedente el número 2131 de 1976, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el cual fue declarado exequible por la Corte en sentencia de noviembre 4 de 1976.

Dentro del traslado para la intervención ciudadana los señores José Francisco Delgado y

Galo Armando Burbano, pidieron que se declarara inexequible el Decreto por adolecer de falsa motivación y no tener relación alguna con el orden público.

El Procurador General de la Nación, en su oportunidad conceptuó que el Decreto es exequible y solicitó que así se declare. Aduce en apoyo de su tesis el fallo de la Corte de 9 de agosto de 1971 dictado sobre el Decreto legislativo número 1259 de 25 de junio de 1971.

Cuando se hizo la revisión constitucional del Decreto legislativo número 1259 de 1971, por medio del cual se dispuso que "mientras dure el presente estado de sitio, facúltese a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital para dictar cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades, excepción hecha de las relativas a aprobación anual del presupuesto y creación de universidades docentes, investigativas o administrativas", la Corte para declararlo constitucional, se expresó en los siguientes términos, que reitera ahora como motivación de su fallo:

"Consideraciones:

"Primera. La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal de estado de sitio, los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídico de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada en los fallos de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo y 18 de agosto de 1970 y 23 y 31 de marzo, 1º de abril y 27 de mayo del año en curso.

"Segunda. El Decreto 1259 que se revisa, al facultar a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital, 'para dictar, cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades', se ciñe a la doctrina expuesta sobre ejercicio de los poderes de estado de sitio". (G. J. T. CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, enero a diciembre de 1971, pág. 341).

Como el Decreto que ahora se revisa, salvo lo dispuesto en el artículo 2º que dispone la aprobación por el Gobernador de Nariño de las medidas señaladas en el artículo 1º, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad del mismo Departamento, es igual al dictado en 1971, que se transcribió, la conclusión es que se arregla a la Constitución Nacional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 968 de mayo 3 de 1977, por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

Salvamento de voto.

El artículo 121 de la Constitución, en caso de conmoción interior, autoriza al Presidente, con la firma de todos los Ministros, para que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Esta declaración tiene la virtualidad de conferir al Gobierno, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza en tiempos de guerra o de perturbación del orden público, y las que el Derecho de Gentes acepta para reglamentar la guerra entre naciones.

Tales facultades las ejerce el Gobierno mediante la expedición de decretos que lleven la firma del Presidente y de todos los Ministros del Despacho, pero con ellos no se pueden derogar las leyes sino únicamente suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio. La actividad legisladora del Gobierno tiene por fi-

nalidad exclusiva la de restablecer el orden público, según se desprende del numeral 7º del artículo 120 de la Carta que confiere al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa la atribución de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Se trata del orden público policivo, y no del orden público económico o social, que encuentra reglamentación en el artículo 122 del Código Institucional.

El Presidente de la República de Colombia, con la participación de todos los Ministros del Despacho, dictó el Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976, por el cual dispuso: "Declárase la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional".

Dos motivos se aducen en la parte considerativa de ese Decreto para justificar esa declaratoria. El primero fue la huelga de los médicos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, pero como ella terminó desde el año pasado, quiere esto decir que cesó esa causa que condujo a Colombia al estado de conmoción interior.

El segundo motivo que llevó al Gobierno a expedir el Decreto por medio del cual declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, es el que describe su considerando 8º, cuyo texto reza:

"Que, además junto con los hechos anteriores han ocurrido otros, como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho".

El 3 de mayo del año en curso, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 968, que es del siguiente tenor:

"Considerando:

"Que en la Universidad de Nariño se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de dicho claustro;

"Que la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país constituye uno de los factores graves de alteración del orden público;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público;

"Que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Rector de la Universidad de Nariño, con sede en la ciudad de Pasto, para dictar cuando lo considere necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyen a las demás autoridades de la respectiva Universidad.

"Artículo 2º Los actos que expida el Rector de la Universidad de Nariño en virtud de la facultad conferida en el artículo 1º de este Decreto, deberán ser aprobadas por el Gobernador del Departamento de Nariño, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario de esa Universidad.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias".

La Corte Suprema de Justicia declaró exequible el decreto, transcrito, fundándose en la consideración de que las autorizaciones dadas al Rector de la Universidad de Nariño tienden al restablecimiento del orden público. Además, rememora que anteriormente el Decreto 1259 de 1971, de texto similar al 969 de 3 de mayo de 1977, había sido declarado constitucional. En esa oportunidad dijo la Corte que durante el estado de sitio el Presidente de la República asume poderes excepcionales, siendo tal doctrina reiteradamente acogida en todas las sentencias proferidas para pronunciarse sobre la exequibilidad de los decretos de estado de sitio.

El aserto que predica la existencia de "los poderes excepcionales del Presidente de la República" no se compadece con el régimen de derecho que rige en Colombia. El artículo 121 de la Carta apenas faculta al Presidente de la República para suspender las leyes incompatibles con el restablecimiento del orden público policivo. Pero tal facultad de suspender el imperio de las leyes no es discrecional y omnímoda, pues se encuentra reglada por el artículo 121 de la Constitución. El Presidente queda sujeto a las facultades que las leyes reglamentarias del estado de sitio le otorguen; a las autorizaciones que la Constitución le confiere durante el estado

de sitio; y a las reglas del Derecho de Gentes que disciplinan la guerra entre naciones.

Sabido es que nunca el Congreso ha reglamentado el ejercicio de las facultades legislativas que emanan de la declaratoria del estado de sitio. Se trata de un vacío legislativo que el Congreso debe llenar, a fin de que se le ponga término a la doctrina de supuestos poderes excepcionales presidenciales durante el estado de sitio.

La Constitución autoriza al Gobierno a suspender garantías y derechos durante el estado de sitio únicamente en los siete casos a que se refieren sus artículos 28, 33, inciso 3º del 38, inciso 1º del 42, 43, 61 y 206.

La cita del Derecho de Gentes que hace el artículo 121 es sencillamente anacrónico, porque el indeterminado Derecho de Gentes de los romanos se ha transformado en la época contemporánea en el Derecho Internacional, que se nutre de tratados y convenciones bilaterales y multinacionales.

Considerar que el Gobierno Nacional durante el estado de sitio, asume las facultades legislativas que la Carta le atribuye al Congreso, es atentar contra la totalidad del orden jurídico, una de cuyas bases esenciales es la separación de funciones que establecen los artículos 55, 56, 57 y 58 de la Constitución. Una de las grandes conquistas de la Revolución Francesa fue la separación de poderes. El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano así lo consagró: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución". Esa norma se dictó como adecuada reacción contra el despotismo del absolutismo monárquico, en el cual la ley era la voluntad arbitraria del soberano. En cambio, para la Asamblea Nacional Francesa "la ley es la expresión de la voluntad general" (artículo 6º de la Declaración).

Dentro del sistema de democracia representativa que la Constitución establece, la función legislativa la ejerce el Congreso mediante la expedición de leyes (artículo 76). Y tal función no puede pasar a manos de la Rama Ejecutiva por el solo hecho de que el Presidente declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, como lo demuestra el inciso 4º del artículo 121 al disponer que "la existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso", explicando que éste "se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en las extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque".

La Universidad de Nariño se ha convertido en una institución reglada por el derecho, en la cual funcionan organismos administrativos y otros de carácter docente y de organización. Es una institución porque distintas normas han reglamentado su funcionamiento, de tal manera que las varias funciones indispensables para el desarrollo y cumplimiento de la difusión de la ciencia y de la cultura en general se ejerzan por personal especializado en cada una de las actividades universitarias. El conjunto de las normas legales que reglan el funcionamiento de la Universidad y distribuyen entre sus múltiples organismos y autoridades las funciones académicas, administrativas o disciplinarias, constituyen la esencia misma de la institución universitaria. Centralizar en el Rector las funciones que corresponden a otras autoridades docentes, administrativas o de carácter disciplinario, equivale a desinstitucionalizar la Universidad, quebrantado así el Estado de Derecho, ya que por virtud del Decreto 968 de 3 de mayo de 1977 quedan suspendidas las leyes que reglamentan la existencia y funcionamiento de la Universidad.

Por otra parte, por más que se examine dicho Decreto no se encuentra la vinculación que puedan tener las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que adopte el Rector de la Universidad de Nariño con la cesación de la conmoción interior que tuvo en cuenta el Gobierno Nacional para declarar la turbación del orden público y el estado de sitio, siendo así que dicha conmoción la hace consistir el considerando 8º del Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976 en los frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios que constituyen prácticas terroristas dirigidas a derribar el régimen republicano y atentar contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y las leyes.

Si el Rector de la Universidad de Nariño resuelve destituir un profesor de la Facultad de Derecho, por considerarlo incapaz de regentar la cátedra que profesa, debido a sus escasas capacidades intelectuales y a su comprobada ignorancia, se estaría contribuyendo con esa medida a la lucha contra la ola de asesinatos, secuestros, uso de explosivos e incendios, según el decreto que ha desinstitucionalizado el célebre centro docente de Pasto!

Cualquiera entendería, como lo define el Diccionario de la Lengua Española, que conmoción es "tumulto, levantamiento, alteración de un Estado, provincia o pueblo". El decreto que declaró turbado el orden público y el estado de sitio concibe la conmoción como el acaecimiento de delitos. Jacques M. Verges, en su estupendo libro in-

titulado Estrategia Judicial en los Procesos Políticos, afirma que "una sociedad sin crímenes es como un jardín sin flores: inconcebible". Enrique Ferri esudió muy pormenorizadamente en su Sociología Criminal el fenómeno social de la delicuencia, que es fenómeno constante de la sociedad, hasta el extremo de que sostuvo el aserto de que las leyes de la saturación criminal y de la sobresaturación criminal suministran pauta segura para calcular el número de delitos que pueden cometerse. Si la comisión de asesinatos, secuestros, atentados con explosivos y la producción de incendios fuera causa para suspender el régimen jurídico del Estado de Derecho, no solamente en Colombia, sino en el mundo entero, tendría que implantarse el estado de sitio de manera permanente, porque el delito es la reacción constante de los delincuentes.

Si el artículo 1º del Decreto 968 de 3 de mayo de 1977 es ostensiblemente inconstitucional, el tercero no lo es menos porque implica una delegación de las funciones que el artículo 121 de la Carta le confiere al Gobierno Nacional para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio. En efecto, al disponer que el decreto suspende las disposiciones que le sean contrarias, como no dice cuáles son, será en definitiva el Rector de la Universidad de Nariño quien va a decidir qué disposiciones legales son las que quedan suspendidas. El artículo 121 le atribuye a los decretos de estado de sitio la función de suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio, pero no autoriza al Presidente de la República para delegar esa atribución.

Tales son las razones jurídicas que sirven para sustentar el voto negativo emitido en contra de la sentencia que declaró la exequibilidad del decreto que desinstitucionalizó la Universidad de Nariño, porque la ha sometido al arbitrio discrecional de su Rector.

Julio Salgado Vásquez, Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero.

CODIGO DE COMERCIO

Es un estatuto que no se limita a las relaciones privadas de las personas sino que regula aspectos fundamentales del orden económico de la sociedad en el cual están comprometidos el bienestar general y la confianza de los asociados. — La inclusión de normas penales en un Código de Comercio no implica quebrantamiento de cánones constitucionales, puesto que en la Constitución no se han parcelado o deslindado los asuntos propios de cada Código; en cambio el legislador tiene autonomía para disponer de las materias que considere propias de cada estatuto. — Orden público. **Protección. Cuando el orden que se quiera proteger trasciende al campo de los intereses privados y llega al orden público, social o económico, el acatamiento de ese orden puede y debe garantizarse con sanciones penales que repriman eficazmente las infracciones contra dicho orden público, las cuales se impondrán con procedimientos especiales determinados en la ley u ordinarios preestablecidos en la ley penal.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 7 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 28 de 7 de julio de 1977.

El ciudadano Carlos Arturo Rangel Molina, acusa de inconstitucionalidad los artículos 157, 212, 293, 395, 892, 957, 1271, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007, del Decreto-ley 410 de 1971, "por el cual se expide el Código de Comercio".

Texto de las normas acusadas.

"DECRETO NUMERO 410 DE 1971
"(marzo 27)

"*por el cual se expide el Código de Comercio.*

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

"*Decreta:*

"Artículo 157. Los administradores, contadores y revisores fiscales que ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades cometidas en los balances, incurrirán en las sanciones previstas en el Código Penal para el delito de falsedad en documentos privados y responderán solidariamente de los perjuicios causados.

"Artículo 212. El revisor fiscal que, a sabiendas, autorice balances con inexactitudes graves, o rinda a la asamblea o a la junta de socios, informes con tales inexactitudes, incurrirá en las sanciones previstas en el Código Penal para la falsedad en documentos privados, más la interdicción temporal o definitiva para ejercer el cargo de revisor fiscal.

"Artículo 293. Los administradores y funcionarios directivos, los revisores fiscales y los contadores que suministren datos a las autoridades, o expidan constancias o certificados discordantes con la realidad contable, serán sancionados en la forma prevista en el artículo 238 del Código Penal.

"Si hubiere falsedad en documento privado con perjuicio de los asociados o de terceros, se aplicará el artículo 240 del mismo Código. Si las afirmaciones falsas estuvieren destinadas a servir de prueba, se aplicará el artículo 236 ibídem.

"Quienes aparezcan comprometidos en los hechos contemplados en este artículo, serán solidariamente responsables de los perjuicios sufridos por los asociados o por terceros.

"Artículo 395. Los administradores de la sociedad y sus revisores fiscales incurrirán en las

sanciones previstas en el Código Penal para la falsedad en documentos privados, cuando para provocar la suscripción de acciones se den a conocer como accionistas o como administradores de la sociedad, a personas que no tengan tales calidades o cuando a sabiendas se publiquen inexactitudes graves en los anexos a los correspondientes prospectos.

"La misma sanción se impondrá a los contadores que autoricen los balances que adolezcan de las inexactitudes indicadas en el inciso anterior.

"Artículo 892. El contratante cedido no podrá cumplir válidamente en favor del cedente las prestaciones derivadas del contrato cedido, una vez notificada o aceptada la cesión o conocido el endoso.

"Si el cedente recibe o acepta tales prestaciones sin dar al contratante cedido aviso de la cesión o endoso del contrato, incurrirá en las sanciones previstas en el Código Penal para el delito de estafa.

"Artículo 957. El comprador no puede realizar actos de disposición sobre la cosa mueble adquirida con reserva del dominio, mientras dure dicha reserva, salvo autorización expresa del propietario. Si los realizare, éste podrá reivindicar del tercero la cosa o demandar del comprador el pago inmediato de la totalidad del precio de venta. Además, será sancionado dicho comprador como reo del delito previsto en el artículo 412 del Código Penal.

"Artículo 1271. El mandatario no podrá emplear en sus propios negocios los fondos que le suministre el mandante y, si lo hace, abonará a éste el interés legal desde el día en que infrinja la prohibición y le indemnizará los daños que le cause, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes al abuso de confianza.

"La misma regla se aplicará cuando el mandatario dé a los dineros suministrados un destino distinto del expresamente indicado.

"Artículo 1993. Estará sujeto a la pena de tres a seis años de prisión el comerciante declarado en quiebra que dentro de los dos años anteriores a tal declaración o después de ella, haya realizado uno cualquiera de los siguientes hechos:

"1º Distraer, disimular u ocultar total o parcialmente sus propios bienes;

"2º Simular o suponer enajenaciones, gastos, deudas o pérdidas, y

"3º Desistir de una pretensión patrimonial cierta, renunciarla o transigir sobre ella, sin justa causa y en perjuicio de sus acreedores.

"Artículo 1994. En la misma pena establecida en el artículo precedente incurrirá el comerciante declarado en quiebra que dentro de los dos años anteriores a tal declaración o después de ella, haya destruido o destruya total o parcialmente sus bienes.

"Artículo 1995. El comerciante que hubiere causado su propia quiebra por malversación o dilapidación total o parcial de su patrimonio, estará sujeto a la pena de dos a seis años de prisión.

"Artículo 1996. El fallido que antes o después de la declaración de quiebra cometa cualquier falsedad en sus libros o documentos de contabilidad o los destruya u oculte total o parcialmente, incurrirá en la pena de dos a ocho años de prisión.

"Artículo 1997. El comerciante declarado en quiebra, que no lleve los libros o documentos de contabilidad exigidos por la ley, incurrirá en la pena de uno a dos años de prisión.

"Esta pena podrá reducirse hasta en la mitad, cuando el quebrado no los haya llevado en legal forma dentro de los tres años anteriores a la declaración de quiebra.

"Artículo 1998. El comerciante que haya abandonado sin justa causa sus negocios o incumplido total o parcialmente el concordato preventivo, si estos hechos han influido en la declaración de quiebra, estará sujeto a la pena de dos a seis años de prisión. En la misma pena incurrirá el comerciante declarado en quiebra que después de la cesación de pagos, haya concedido ventajas indebidas a sus acreedores.

"Artículo 1999. Cuando se trate de la quiebra de sociedades, las sanciones establecidas en los artículos anteriores se aplicarán a los encargados actuales de la dirección o administración de los negocios sociales, o a los que la hubieren ejercido durante el año anterior a la declaración de quiebra, llámense gerentes, liquidadores, administradores, directores, gestores, miembros de juntas directivas, consejos de administración o de cualquiera otra manera.

"Artículo 2000. A quien realice por culpa algunos de los hechos previstos en los artículos 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, se le aplicará la pena correspondiente al delito cometido, disminuida hasta en la mitad.

"Artículo 2001. El comerciante declarado en quiebra que haya aprovechado antes de tal declaración o aproveche después de ella la mala situación de sus negocios, la cesación en los pagos o el estado de quiebra, para especular con sus

propias obligaciones, adquiriéndolas a menosprecio, estará sujeto a la pena de tres a seis años de prisión.

"Artículo 2002. Además de la sanción privativa de la libertad señalada en los artículos anteriores, se aplicará en todo caso la de prohibición para ejercer el comercio y para administrar o representar legalmente a una sociedad comercial, por el término de uno a diez años.

"Artículo 2003. El juez que declare la quiebra aprehenderá privativamente y en cuaderno separado la tramitación y decisión del proceso penal.

"El mismo juez tendrá competencia para investigar y sancionar en forma exclusiva los delitos indicados en los artículos anteriores y los conexos con ellos.

"Artículo 2004. El juez deberá decretar la detención preventiva del quebrado y además sindicados de cualquiera de los delitos anteriormente descritos, cuando se cumplan las condiciones exigidas para ello por el Código de Procedimiento Penal.

"Artículo 2005. En cuanto no se opongan a lo dispuesto en este capítulo, se aplicarán las normas pertinentes de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Pero la providencia que califique el mérito del sumario y la que resuelva la solicitud de aplicación del artículo 163 del Código de Procedimiento Penal, solo podrán dictarse después de la sentencia de reconocimiento y graduación de créditos.

"La sentencia de segundo grado en el proceso penal tendrá recurso de casación conforme a las reglas del mismo Código.

"Artículo 2007. El quebrado sancionado por uno cualquiera de los delitos dolosos descritos en el Capítulo VII, sólo podrá ser rehabilitado después de transcurridos diez años desde la fecha de la sentencia, y de haber pagado o extinguido por cualquier causa todas sus obligaciones y cumplido las condenas penales.

"En caso de delito culposo, el término anterior será de cinco años.

"Los directores, administradores, gestores, liquidadores, representantes o fiscales de sociedad, a quienes se haya aplicado la prohibición de ejercer el comercio o de administrar o representar sociedades, podrán solicitar la rehabilitación antes de que expire el término de dicha prohibición y el juez la decretará si el peticionario, además de haber observado buena conducta, cumplió la pena principal, o fue objeto de perdón judicial o de condena o libertad condicionales".

Afirma el actor que en los artículos transcritos se crean nuevas figuras delictivas y se determinan penas para lo cual no estaba expresamente facultado el Gobierno, violando los artículos 26, que consagra el principio universal de "nullum crimen sine lege previa"; 55 que establece la separación de las Ramas del Poder Público; "76 en sus numerales 1º, 2º, 11 y 12 por cuanto es al Congreso de la República a quien le compete hacer las leyes y reformarlas", y 118-7, 119-3 como también el 120-2 "por cuanto no autorizan estas normas supralegales al Gobierno Nacional para derogar o modificar o adicionar o crear disposiciones contenidas en los estatutos del país, facultades que solo tiene el Congreso de la República y que no las delegó ni confirió el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16".

El Procurador General no participa del criterio del demandante y pide se declaren exequibles las normas acusadas. Resume su concepto así:

"...si las normas acusadas se hallaban incluidas en el proyecto de ley que sirvió de base al Decreto extraordinario 410 de 1971, como aparece evidente con solo confrontar los dos documentos, no es posible afirmar que el Gobierno incurrió en extralimitación de las facultades conferidas por el artículo 20-15 de la Ley 16 de 1968.

"... ... ...

"Finalmente, y aun cuando en la demanda no se formulan objeciones por este aspecto, no sobra anotar que la Constitución no señala ni delimita las materias de los diversos códigos y que, por lo tanto, el legislador bien puede distribuirlas entre los diferentes ordenamientos en la forma como lo considere más conveniente".

Consideraciones:

1ª El Presidente de la República recibió facultades extraordinarias por medio de la Ley 16 de 1968 (marzo 28) así:

"Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años, a partir de la sanción de la presente ley, para:

"... ... ...

"15. Para que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional".

El Decreto-ley 410 de 1971 (marzo 27) por el aspecto de temporalidad se ciñó al mandato legislativo.

2ª *Síntesis de la demanda.*

Aduce como principal objeción el actor que "la finalidad del Congreso al delegar la facultad mencionada, fue la de crear un ordenamiento comercial y no la de legislar en materia penal, como lo creyeron infundadamente los autores de las veintiún normas demandadas".

Dos aspectos contiene la facultad concedida por el legislador:

Hacer revisar el proyecto de Código de Comercio que se hallaba a consideración del Congreso desde el año de 1958 y ponerlo en vigencia.

El proyecto concreto y determinado que podía ser adoptado por el Presidente, como anota el Procurador, tenía previstas en su articulado las normas de carácter penal que se impugnan como inconstitucionales por rebasar las facultades otorgadas, así: el artículo 157 corresponde al 360 bis del proyecto; el 212 al 663; el 395 al 551; el 892 al 297; el 1271 al 1174; y los artículos 1993 y siguientes a los 2241 y siguientes también del proyecto.

Si bien los artículos 293 y 950 no se encuentran expresamente previstos en el proyecto y si en los artículos 1993 y siguientes se hicieron modificaciones a los artículos 2241 y siguientes del proyecto, tales reformas se encuentran comprendidas en la revisión final encomendada a la "comisión de expertos en la materia" indicada en la ley de autorizaciones.

La facultad de revisar permite modificaciones, no solo de forma sino también de fondo y para ello se creaba la comisión de expertos.

Estas solas consideraciones bastarían para proteger las normas acusadas del estatuto expedido por el Gobierno contra los cargos de inconstitucionalidad que en la demanda se le hacen. Sin embargo, es preciso hacer otras de orden general que la Corte encuentra pertinentes.

Cuando el orden que se quiera proteger trasciende al campo de los intereses privados y llega al orden público, social o económico, el acatamiento de ese orden puede y debe garantizarse con sanciones penales que repriman eficazmente las infracciones contra dicho orden público, las cuales se impondrán con procedimientos especiales determinados en la ley u ordinarios preestablecidos en la ley penal.

El Código de Comercio es un estatuto que no se limita a las relaciones privadas de las personas sino que regula aspectos fundamentales del orden económico de la sociedad en el cual están comprometidos el bienestar general y la confianza de los asociados. Por eso se establecen sanciones penales para los casos de quiebra, de administración dolosa de sociedades, de balances fraudulentos, de giro de cheques sin provisión de fondos, etc.

4ª Además, la inclusión de normas penales en un Código de Comercio no implica quebrantamiento de cánones constitucionales, puesto que en la Constitución no se han parcelado o deslindado los asuntos propios de cada Código; en cambio el legislador tiene autonomía para disponer de las materias que considere propias de cada estatuto. Por consiguiente, si en el Código de Comercio se prevén algunas infracciones del orden legal de los negocios, sacándolas del catálogo general de conductas antijurídicas tipificadas en el Código Penal, para someterlas a sanciones especiales que aseguren una represión más apropiada y eficaz, no se atenta contra el orden constitucional.

Al respecto la Corte ha dicho:

"En términos generales, un Código es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que son propias de ella o que le son necesariamente anexas o complementarias. No es racional, ni puede pretenderse, que un estatuto de tal naturaleza presente una división tajante entre la actividad que pretende regular, y otras actividades afines, u otro grupo de disposiciones legales, pues resulta propio de la naturaleza humana, que los actos de las personas tengan diferentes proyecciones, y, por lo mismo, sean susceptibles de regulaciones distintas pero necesariamente complementarias. Si un estatuto de esta naturaleza, para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; o que al adoptar algunas de éstas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada. Ello, empero, no comporta violación de la Carta por extralimitación de funciones como lo ha dicho la Corte. (Sentencia de 20 de febrero de 1975 sobre los artículos 113, 116 y parte del 118 del Decreto extraordinario 2349 de 1971)".

5ª Finalmente, la tendencia a incluir normas penales en las leyes comerciales no se opone a los principios constitucionales, ya que el orden jurídico tiene una necesaria unidad derivada de la armonía de fines que debe proponerse el Estado en ejercicio de la función legislativa que

consulta únicamente la justicia y el bien común (artículo 105 C. N.), sin que se rompa por el hecho de que sean diversos los medios que se utilicen para lograr los fines sociales; el orden de los negocios es una parte especial muy importante del orden jurídico.

No hay violación de las normas constitucionales citadas por el actor ni de ningún otro precepto de la Carta Fundamental.

Por lo anteriormente expuesto la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 157, 212, 293, 395, 892, 957, 1271, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 del Decreto-ley 410 de 1971, "por el cual se expide el Código de Comercio".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

ESTADO DE SITIO

Validez de los decretos legislativos: **Da validez constitucional a los decretos legislativos expedidos durante el estado de sitio la relación que exista entre la normatividad extraordinaria y las causales de perturbación del orden público. Esas medidas, de vigencia limitada al tiempo de la emergencia, deben propender al restablecimiento del orden o a su conservación para que encuadren en el marco constitucional, pudiendo suspender y reemplazar leyes de la normalidad jurídica.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., julio 7 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 28 de julio 7 de 1977.

Para revisión de constitucionalidad, en acatamiento a lo preceptuado en el parágrafo del artículo 121 de la Carta, ha llegado oportunamente a la Corte Suprema de Justicia el Decreto legislativo número 1162, cuyo texto dice:

"DECRETO NUMERO 1162 DE 1977
"(mayo 23)

"por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que en la Universidad Nacional se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de dicho claustro;

"Que la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país constituye uno de los factores graves de alteración del orden público;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público;

"Que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Rector de la Universidad Nacional, con sede en la ciudad de Bogotá, para dictar cuando lo considere necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva Universidad.

"Artículo 2º Los actos que expida el Rector de la Universidad Nacional en virtud de la facultad conferida en el artículo primero de este Decreto, deberán ser aprobados por el Ministro de Educación Nacional, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario de dicha Universidad.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 23 de mayo de 1977".

La copia enviada a la Corte Suprema está debidamente autenticada y de ella aparece que

la decisión presidencial en estudio tiene el respaldo de todos los Ministros del Despacho Ejecutivo, lo que le da formalmente plena validez legal.

Por otra parte, la competencia para expedir el Decreto radica en que toda la República se encuentra en estado de sitio según declaración contenida en el Decreto 2131 de 1976 (octubre 7), vigente aún.

Surtido el trámite legal apropiado, referente a fijación en lista para efectos de la impugnación o coadyuvancia ciudadanas e intervención del Procurador General de la Nación, sin que se hubiese presentado manifestación alguna en contra de la constitucionalidad del Decreto revisado se procede a resolver.

Consideraciones:

1ª Da validez constitucional a los decretos legislativos expedidos durante el estado de sitio la relación que exista entre la normatividad extraordinaria y las causales de perturbación del orden público. Esas medidas, de vigencia limitada al tiempo de la emergencia, deben propender al restablecimiento del orden o a su conservación para que encuadren en el marco constitucional, pudiendo suspender y reemplazar leyes de la normalidad jurídica.

2ª El Decreto 1162, en estudio, da facultad al Rector de la Universidad Nacional, con sede en Bogotá, para dictar las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que los estatutos propios de esa entidad confieren a las demás autoridades de dicha Universidad; estas medidas deben llevar la firma del Ministro de Educación Nacional, como Presidente del Consejo Superior Universitario.

En esta forma suspende temporalmente la vigencia de leyes, decretos y otras disposiciones referentes a gobierno de la Universidad Nacional, mientras dure el actual estado de sitio.

3ª Como considerandos para expedir el Decreto revisado se enuncian los numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de la Universidad Nacional; la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país que constituye uno de los factores graves de alteración del orden público; y que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo.

La Corte encuentra que las medidas adoptadas tienen relación con las causas de la perturbación, buscan el restablecimiento de la normalidad social y, en consecuencia, se ajustan a las exigencias de la Constitución.

4ª Similar situación de hecho tuvo idéntica reglamentación por medio del Decreto legislativo número 968 de mayo de este año, en tratándose de la Universidad de Nariño, habiendo la Corte reconocido la conformidad de este Decreto con el estatuto supremo. Como también en cuanto a la misma Universidad Nacional, según el Decreto legislativo número 1259 de 1971 que fue igualmente declarado exequible.

Por estas razones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto número 1162 de 23 de mayo de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto
(Decreto 1162 de 1977).

Una visión esquemática de las razones manifestadas en plenaria y que complementan las consignadas en el salvamento de voto relacionado con el Decreto 968 de 1977, es la siguiente:

1. Los motivos que llevan a declarar turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de la República, deben ser de excepcional

gravedad: guerra exterior o conmoción interior. La importancia evidente del primero y las facultades que se conceden, sirven para ilustrar la trascendencia del segundo. No puede entenderse éste sino como el trastorno social que no pueda conjurarse con los medios ordinarios y regulares del ordenamiento jurídico, dispuestos para épocas de normalidad.

2. Los motivos invocados ante el Consejo de Estado (Art. 141-1, C. N.) y señalados luego en el respectivo decreto de turbación del orden e iniciación del estado de sitio, tienen significación tan profunda que se constituyen en parámetro regulador de la constitucionalidad de los decretos expedidos con posterioridad; indican, en el tiempo, si la conmoción interior subsiste o no, si las medidas tomadas guardan o no sustancial relación con esos hechos, si las atribuciones se ejercen o no dentro de los precisos límites que manda la Constitución.

3. Si la confrontación no se establece con esos motivos, si se constituye al Gobierno en dueño absoluto de esta situación y de su conocimiento y alcance, resulta menos que imposible determinar si el Ejecutivo se ajusta a la Carta. Esta erige a la Corte en contralor de la constitucionalidad de esos actos y tiene que dotarla de atribuciones necesarias para cumplir eficazmente este cometido. Los medios no son otros que poder verificar si los motivos alegados responden a la realidad, para evitar así una aplicación del artículo 121 artificiosa, ficticia y caprichosa; y correlacionar esos iniciales motivos con los que sucesivamente se alegan para ver si éstos son ciertos, tienen sustancial correspondencia con aquellos y exhiben semejante gravedad.

4. Tan imprescindible es atender a estos factores, que el inciso 5º del artículo 121, preceptúa: "Si al declararse la turbación del orden público y el estado de sitio estuviere reunido el Congreso, el Presidente le pasará *inmediatamente* una *exposición motivada* de las razones que *determinaron la declaración*. Si no estuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración". No alude a los motivos que sobrevinieron, porque lo que cuenta primordialmente son esos iniciales motivos. Allí radica la inconstitucionalidad de los decretos y la posibilidad de establecer la responsabilidad política y también penal que pueda darse por indebida turbación del orden público, o por no declararlo restablecido en oportunidad, o por mal ejercicio de las facultades concedidas.

5. Mientras el Ejecutivo se aproveche del estado de sitio para sustituir la labor que deben cumplir normal y autónomamente las otras dos Ramas del Poder Público, apoyado en acontecimientos de diaria ocurrencia, nunca ajenos a toda organización social y que pueden afrontarse con los medios ordinarios, la institución continuará desfigurándose y estará signada por las características azarosas que han constituido su historia. Con ello solo se conseguirá mermar la eficacia de una institución destinada a mejores y necesarios fines y deteriorar el marco general de las demás, aunque se diga y hasta se crea que se fortalecen y preservan.

6. La práctica ha dado origen a otra vicisitud, la que podría llamarse período de convalecencia del estado de sitio, consistente en que una vez aplicadas las medidas, producidos sus efectos, recuperada la normalidad, no se declara de inmediato, como lo ordena la Constitución, el restablecimiento del orden público, porque se espera verificar indefinidamente el grado de solidez de esa recuperación. Resulta sí que este período empalma con la aparición de otros distintos motivos de perturbación, ajenos a los primeros en el tiempo, índole, lugar, trascendencia, y que exigen a su vez otro similar tratamiento. De ahí la cronicidad del estado de sitio en Colombia, verdadero estado normal y no de excepción. El propio estado de sitio, creando y recreando el estado de sitio.

Este nuestro comedido disentimiento con la decisión que ha tomado la mayoría de la corporación.

Firmado:

Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero y Julio Salgado Vásquez.

Bogotá, julio 22 de 1977.



LEY

Vigencia: **Acerca de la fecha en que debe comenzar la vigencia de una ley, es doctrina de la Corte la de que, como principio general, debe ser a partir de su promulgación, sin que la Constitución impida al Congreso señalar otra diferente.** — Facultades extraordinarias: **Su ejercicio no puede iniciarse sino una vez que la ley que las concede entra en vigencia. Pero ello no impide que se pueda señalar una fecha distinta para iniciar su ejercicio, pues lo fundamental es que el Gobierno actúe precisamente dentro del plazo señalado, ya que fuera de él se arrogaría facultades del Congreso.** — Remuneración de funcionarios públicos: **Es función del Congreso señalar las escalas de remuneración de los empleos administrativos, es decir los topes económicos para la remuneración de los servicios y el régimen de prestaciones sociales de los mismos servidores oficiales; compete al Gobierno administrar aquellos topes o escalas remunerativas y proveer los empleos que demande el servicio correspondiente así como señalar las funciones especiales de cada uno.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., julio 14 de 1977.

Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 29 de julio 14 de 1977.

Agotado el procedimiento respectivo, se procede a decidir la demanda de inexequibilidad propuesta por Alfredo Tulio Beltrán Sierra, contra el Decreto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977, que es del tenor siguiente:

DECRETO NUMERO 128 DE 1977
(enero 20)

por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las facultades extraordinarias de que fue investido por el ordinal a) del artículo 11 de la Ley 43 de 1975,

Decreta:

CAPÍTULO I

Del Estatuto Docente.

Artículo 1º Los maestros y profesores a cargo de la Nación, así como los funcionarios administrativos de los establecimientos docentes a cargo de la Nación, son empleados públicos. El presente Decreto establece el régimen especial para el personal docente a cargo de la Nación, con el carácter de Estatuto del Personal Docente.

Artículo 2º Estatuto Docente es el conjunto racional de derechos, deberes, estímulos y sanciones que reglamentan, con base en un orden jurídico, la función docente del educador.

El presente Estatuto contiene las normas que reglamentan el ejercicio de la docencia en los planteles oficiales de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación y determinan las condiciones de ingreso y promoción en el escalafón para maestros y profesores de estos dos niveles de enseñanza, así como la suspensión, exclusión y otras sanciones del mencionado escalafón.

Artículo 3º Para efectos del presente Estatuto, se denomina docencia toda actividad de enseñanza formal y no formal, realizada con sujeción a

las normas del sistema educativo nacional. La docencia puede ser ejercida por profesionales de la docencia o por quienes, sin serlo, reúnan los requisitos que se establecen en el presente Estatuto.

Artículo 4º Son profesionales de la docencia en los niveles de primaria y secundaria quienes acrediten grado o título de idoneidad legalmente expedido.

Artículo 5º De conformidad con lo establecido en los artículos 4º, 7º y 10 del Decreto extraordinario número 088 de 1976, la docencia en primaria de que trata este Estatuto corresponde a la educación básica primaria; la docencia en secundaria corresponde a la educación básica secundaria y media vocacional.

Capítulo II

Del Escalafón Docente.

Artículo 6º Escalafón docente es el régimen legal que, según las diferentes regiones del país y la naturaleza del establecimiento educativo, determina la clasificación por categorías y especialidades de los educadores en los niveles de enseñanza primaria y secundaria, de acuerdo con las calidades exigibles a los mismos, las condiciones del ejercicio docente y los requisitos para la promoción del personal.

Artículo 7º El personal docente se divide en personal escalafonado y personal aspirante. Personal aspirante es el de los docentes en ejercicio que no estén inscritos en el escalafón.

Artículo 8º A partir de la fecha de expedición del presente Decreto sólo podrán ser inscritos en el escalafón los profesionales de la docencia.

Los grados o títulos en profesiones intermedias, en profesiones tecnológicas o en carreras universitarias se reconocerán igualmente para la inscripción en el escalafón docente de educación secundaria.

Parágrafo 1. Los docentes en ejercicio que sin ser profesionales de la docencia hayan sido inscritos en el escalafón conservarán su clasificación, pero no podrán ascender o ser promovidos de categoría sin adquirir el título correspondiente y llenar los demás requisitos establecidos en este Estatuto.

Parágrafo 2. Los docentes en ejercicio que en la fecha de expedición del presente Decreto estén ejerciendo la docencia sin estar escalafonados tendrán el carácter de personal aspirante y no podrán ser escalafonados mientras no acrediten grado o título de idoneidad para el ejercicio de la docencia profesional.

Artículo 9º Los docentes en ejercicio que hubieren solicitado su ingreso en el escalafón o su promoción antes de la expedición del presente Decreto, y que de acuerdo con las normas vigentes en la fecha de su solicitud reúnan los requisitos establecidos, tendrán derecho a que se les reconozca la incorporación o la promoción solicitada de conformidad con dichas normas entonces vigentes.

Artículo 10. A partir de la fecha de expedición de este Decreto sólo podrán ser nombrados para el ejercicio de la docencia con el carácter de personal aspirante quienes acrediten, como mínimo, para la docencia en el nivel básico primario el certificado de aprobación de estudios completos de educación básica secundaria; para la docencia en el nivel básico secundario, el grado de bachiller. Los docentes nombrados con carácter de aspirantes quedan con la obligación de iniciar dentro del primer año de ejercicio docente los programas de profesionalización que organice o autorice por resolución el Ministerio de Educación Nacional.

Esta obligación queda supeditada a que en el lugar donde se ejerza la docencia existan dichos programas.

Artículo 11. A partir de la vigencia del presente Estatuto, la inscripción en el escalafón se hará de conformidad con las siguientes normas:

a) Para enseñanza en básica primaria, cuando el título acreditado sea el de bachiller normalista, o el título equivalente según normas anteriores;

b) Para enseñanza en básica secundaria y media vocacional, cuando el título acreditado sea el de licenciado en ciencias de la educación, o el título equivalente según normas anteriores.

Artículo 12. El Ministerio de Educación Nacional clasificará, según las diferentes regiones del país y atendiendo su densidad de población, facilidades de transporte y grado de desarrollo, los diferentes establecimientos educativos de acuerdo con su nivel y tipo de enseñanza. De acuerdo con la clasificación del establecimiento educativo, los docentes profesionales de enseñanza básica primaria podrán ocupar en el escalafón las siguientes categorías, a las cuales corresponderán los niveles de salarios que fije la ley:

1. Maestro en cuarta categoría.
2. Maestro en tercera categoría.
3. Maestro en segunda categoría.
4. Maestro en primera categoría.
5. Maestro en cuarta categoría especial.

6. Maestro en tercera categoría especial.

7. Maestro en segunda categoría especial.

8. Maestro en primera categoría especial.

Artículo 13. La inscripción de los bachilleres normalistas en el escalafón de primaria se hará como maestro en cuarta categoría. La de los licenciados en ciencias de la educación con especialidad en primaria se hará como maestro en cuarta categoría especial. En ambos casos las promociones se regirán por las condiciones que se establecen en el artículo 48 del presente Decreto, sobre escalafón para los profesionales de la docencia en la enseñanza primaria oficial.

Artículo 14. El Ministerio de Educación Nacional clasificará, según las diferentes regiones del país y atendiendo su densidad de población, facilidades de transporte y grado de desarrollo, los diferentes establecimientos educativos de acuerdo con su nivel y tipo de enseñanza. De acuerdo con la clasificación del establecimiento educativo, los docentes profesionales de enseñanza básica secundaria y media vocacional podrán ocupar en el escalafón las siguientes categorías, a las cuales corresponderán los salarios que fije la ley:

1. Profesor en cuarta categoría.

2. Profesor en tercera categoría.

3. Profesor en segunda categoría.

4. Profesor en primera categoría.

5. Profesor en cuarta categoría especial.

6. Profesor en tercera categoría especial.

7. Profesor en segunda categoría especial.

8. Profesor en primera categoría especial.

Artículo 15. La inscripción en el escalafón de secundaria, de los licenciados en ciencias de la educación y de los profesionales que acrediten los grados o títulos de que trata el inciso segundo del artículo 8º de este Estatuto, se hará como profesor en cuarta categoría. Las promociones se regirán por las condiciones que se establecen en el artículo 49 del presente Decreto, sobre escalafón para los profesionales de la docencia en la enseñanza secundaria oficial.

CAPÍTULO III

De los programas regulares de capacitación del personal docente en ejercicio.

Artículo 16. Los programas regulares de capacitación del personal docente en ejercicio conducentes a títulos se denominan de profesionalización; serán diseñados por unidades o períodos académicos progresivos, de acuerdo con los grados aprobados y los títulos acreditados por los docentes en ejercicio, el nivel en el cual ejerzan y el título al cual aspiren, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.

Artículo 17. El Ministerio de Educación organizará o autorizará mediante resolución programas de profesionalización conducentes a la obtención de los siguientes títulos:

1. Bachiller normalista, para el personal escalafonado en primaria que sin poseer título profesional para el ejercicio de la docencia la esté ejerciendo en la fecha de expedición de este Estatuto.

2. Bachiller normalista, para el personal aspirante de enseñanza primaria.

3. Licenciado en ciencias de la educación, para el personal escalafonado en secundaria que sin poseer título profesional para el ejercicio de la docencia en este nivel la esté ejerciendo en la fecha de expedición de este Estatuto y acredite el título de bachiller.

4. Licenciado en ciencias de la educación, para el personal aspirante de enseñanza secundaria.

Artículo 18. Los programas de profesionalización comprenderán las siguientes áreas:

1. Constitución Política de Colombia.

2. Ciencias: cursos especiales por áreas del conocimiento.

3. Didáctica general y especial.

4. Psicología general y del proceso enseñanza-aprendizaje.

5. Ejecución del programa y desarrollo del currículo:

— Objetivos.
— Contenidos.
— Metodologías.
— Materiales y medios.
— Evaluación.

6. Teoría general de la educación.

7. Código ético del educador.

8. Promoción de la comunidad.

Artículo 19. Los programas regulares de capacitación del personal docente en ejercicio que no conduzcan a títulos se denominan de perfeccionamiento y comprenderán las siguientes áreas:

1. Constitución Política de Colombia.

2. Legislación educativa.

3. Teoría y práctica de la administración escolar y de planteles educativos.

4. Teoría y práctica de la supervisión escolar.

5. Programación y administración curricular:

— Objetivos.
— Contenidos.
— Metodologías.
— Materiales y medios.
— Evaluación.

6. Ciencias: cursos especiales por áreas del conocimiento.

7. Tecnología educativa.

8. Técnicas y metodología de la investigación.

9. Código ético del educador.

Artículo 20. La unidad o período escolar de los programas regulares de capacitación y perfeccionamiento del personal docente en ejercicio se llama crédito. Los créditos, tanto de profesionalización como de perfeccionamiento, se cuantifican en horas-programa y se ordenan necesariamente en una secuencia progresiva, sin repetir los contenidos curriculares. El Ministerio de Educación definirá la hora-programa, según el programa de que se trate.

CAPÍTULO IV

Del ejercicio de cargos directivos en los planteles educativos oficiales.

Artículo 21. Para los efectos del presente Estatuto, los cargos directivos de los planteles educativos oficiales se definen de la siguiente manera:

Director: Es la cabeza o autoridad principal de un plantel de educación primaria.

Subdirector: Es la segunda autoridad de un plantel de educación primaria.

Rector: Es la cabeza o autoridad principal de un plantel de educación secundaria.

Vice-Rector: Es la segunda autoridad académico-administrativa de un plantel de educación secundaria.

Prefecto: Es la autoridad de un plantel de educación secundaria, a cuyo cargo están la disciplina del plantel y el control del cumplimiento de las obligaciones de los profesores.

Parágrafo. De acuerdo con la clasificación dada por el Ministerio de Educación Nacional a los planteles educativos, según las necesidades de cada categoría, dicho Ministerio establecerá los cargos directivos, administrativos o docentes que podrán ser ejercidos por la misma persona.

Artículo 22. Los programas de perfeccionamiento son obligatorios:

a) Para la promoción en el escalafón de educación secundaria.

b) Para la promoción a las categorías especiales en primaria y secundaria.

c) Para el acceso al cargo de Director en las escuelas primarias.

d) Para el acceso a los cargos de: Rector, Vice-Rector, Prefecto, Inspector Nacional y Supervisor.

Parágrafo. Para los efectos de este Decreto, llámase Supervisores a los Inspectores que prestan sus servicios en los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, con cargo a los Fondos Educativos Regionales.

Artículo 23. Los cargos de Director y de Rector tienen simultáneamente el doble carácter de docentes y administrativos y serán provistos por concurso.

Los concursos para Directores y Rectores se descentralizarán de acuerdo con la reglamentación que dicte el Ministerio de Educación.

Artículo 24. Para tener acceso al concurso de Director y de Rector será necesario:

a) Pertenecer a la primera categoría o a una categoría especial del escalafón de primaria o de secundaria, según el cargo de que se trate.

b) Acreditar un curso especial teórico-práctico de administración general y de planteles educativos, que deberá realizar periódicamente o autorizar mediante resolución, como parte del programa de perfeccionamiento, el Ministerio de Educación.

c) No tener anotaciones de mala conducta en la hoja de vida o haber sido suspendido en el ejercicio de la docencia.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, según la categoría del establecimiento educativo, podrá realizar concursos para directores

exceptuando el cumplimiento de los ordinales a) y b) de este artículo.

Artículo 25. Los Directores y Rectores elegidos por concurso serán nombrados para períodos de dos (2) años. Estarán sujetos a evaluación obligatoria, que podrá hacerse en cualquier tiempo y por lo menos una vez durante el ejercicio de su cargo. Terminado el período será forzoso realizar nuevo concurso para la provisión del cargo. Los Directores y Rectores podrán concursar para un nuevo período en el mismo cargo que desempeñen, siempre que su evaluación haya sido positiva, y en todo caso tendrán que someterse a concurso para poder ser reelegidos.

Parágrafo 1. Cuando el concurso para Director o para Rector haya sido declarado desierto, porque no se presenten concursantes o porque los concursantes que se presenten no llenen los requisitos exigidos, la entidad nominadora podrá nombrar libremente, pero designará de preferencia los aspirantes mejor calificados.

Parágrafo 2. Los Directores y Rectores a quienes la evaluación califique negativamente serán retirados de sus cargos directivos y regresarán a la docencia, con el salario que corresponda a su categoría en el escalafón.

Artículo 26. Los cargos de Inspector Nacional y de Supervisor tienen simultáneamente el doble carácter de docentes y administrativos y serán provistos por concurso. Los concursos para Inspector Nacional serán realizados directamente por el Ministerio de Educación. Los concursos para Supervisores se descentralizarán de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Ministerio de Educación.

Parágrafo. Para poder concursar para el cargo de Inspector Nacional y de Supervisor será necesario comprobar dos (2) créditos de perfeccionamiento correspondientes a un programa teórico-práctico de administración y supervisión escolar, realizado después de haber sido promovido a cualquiera de las categorías especiales de primaria o de secundaria. El Ministerio de Educación deberá ofrecer este programa periódicamente o autorizarlo mediante resolución.

Artículo 27. Todos los Inspectores Nacionales y los Supervisores estarán sujetos a una evaluación, cuando lo determine el Ministerio de Educación, una vez por lo menos cada dos (2) años. Los Inspectores Nacionales y los Supervisores a quienes la evaluación califique negativamente serán retirados de sus cargos de Inspector Nacional o Supervisor y regresarán a la docencia, con el salario que corresponda a su categoría en el escalafón.

Artículo 28. Para la evaluación de los inspectores y del personal directivo de los planteles educativos nacionales cuya administración no haya sido descentralizada, así como para la calificación de los concursos para la provisión de dichos cargos, de que tratan los artículos 21 a 27 del presente Decreto, créase en el Ministerio de Educación un Comité Nacional de Evaluación integrado en la siguiente forma:

— El Director General de Administración e Inspección Educativa.

— El Director General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos.

— El Director General de Servicios Administrativos.

— El Jefe de la División Especial de Enseñanza Media Diversificada.

Artículo 29. Para la evaluación de los Supervisores y del personal directivo de los planteles educativos oficiales, cuya administración esté a cargo de las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales —FER— por atribución directa o por delegación, así como para la calificación de los concursos para la provisión de dichos cargos, de que tratan los artículos 21 a 27 del presente Decreto, créase en cada Departamento, Intendencia, Comisaría y en el Distrito Especial de Bogotá, un Comité de Evaluación Departamental, Intendencial, Comisarial o Distrital, integrado en la siguiente forma:

— El Secretario de Educación o en su defecto el Subsecretario, si lo hubiere, o el Jefe de Educación Secundaria, quien presidirá el Comité.

— El Delegado del Ministerio de Educación ante el FER de la respectiva entidad territorial.

— Un Inspector Nacional o un Supervisor, designado por el Ministro de Educación.

— Un representante del profesorado de secundaria, elegido por el Magisterio, quien debe pertenecer a la más alta categoría del escalafón, registrada en la respectiva entidad territorial, y estar ejerciendo la docencia en un plantel oficial.

Capítulo V

De las Juntas de Escalafón y de la inscripción y promoción en el escalafón.

Artículo 30. En cada Departamento, Intendencia, Comisaría y en el Distrito Especial de Bogotá habrá una Junta de Escalafón encargada

de cumplir y hacer cumplir las normas de este Estatuto sobre carrera docente, especialmente las que se refieren a la calificación del personal para efectos de decidir su ingreso y promoción en el escalafón, así como dar su concepto para la suspensión, exclusión y demás sanciones del mencionado escalafón, las cuales serán impuestas por la entidad nominadora.

Las Juntas de Escalafón estarán integradas en la siguiente forma:

— Por el Secretario de Educación, o en su defecto el Subsecretario de Educación, si lo hubiere, o el Jefe de Educación Secundaria, quien la presidirá.

— Un Supervisor de educación departamental, intendencial, comisarial o distrital, según el caso, nombrado por el respectivo Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde del Distrito Especial de Bogotá.

— Un representante del Magisterio, elegido por el Magisterio, quien debe pertenecer a la más alta categoría del escalafón registrada en la respectiva entidad territorial, y estar ejerciendo la docencia en un plantel oficial.

— Un representante de la comunidad, designado por el Presidente de la República.

— El Delegado del Ministerio de Educación ante el FER de la respectiva entidad territorial.

Artículo 31. El Jefe de Personal del respectivo gobierno departamental, intendencial, comisarial y del Distrito Especial de Bogotá, será el Secretario de la Junta de Escalafón, llevará actas de las reuniones en un libro con hojas numeradas y rubricadas, y ordenará la transcripción de la parte pertinente en la hoja de vida del docente sobre el cual se tome alguna decisión. El Secretario de la Junta de Escalafón tiene así mismo la obligación de comunicar por escrito a los interesados las decisiones de la Junta y la de remitir copia del acta, autenticada por el Delegado del Ministerio ante el FER, al Jefe de la División de Escalafón y Carrera Docente de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, para registro y control y para los fines legales pertinentes.

Artículo 32. El ingreso y la promoción en el escalafón deberán ser solicitados por escrito por el profesor o maestro, quien deberá aportar las pruebas legalmente exigidas. Las solicitudes de ingreso y de promoción y las certificaciones y pruebas legales exigidas serán presentadas a la Junta de Escalafón por intermedio del Director o Rector del plantel en el cual esté trabajando el peticionario. El Director o Rector deberá presentar las peticiones ante el mencionado Comité y acompañarlas en cada caso de un informe de dirección o rectoría sobre el maestro o profesor que formula la petición.

Artículo 33. Todos los docentes a cargo de la Nación, incluso los que hayan sido nombrados directamente por el Ministerio de Educación, tramitarán sus solicitudes de ingreso y promoción ante la Junta de Escalafón de la entidad territorial en la cual estén trabajando.

Artículo 34. Las Juntas de Escalafón se ocuparán de la calificación y decisión sobre las peticiones y los negocios de escalafón de los docentes, hayan sido o no nombrados directamente por el Ministerio de Educación para planteles educativos ubicados en el respectivo Departamento, Intendencia, Comisaría y el Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 35. Los Comités de Evaluación remitirán a las Juntas de Escalafón las actas de evaluación del personal directivo de los planteles oficiales y de los Inspectores y Supervisores, para que sean incorporadas en la documentación de los interesados y tenidas en cuenta en las decisiones de dichas Juntas.

Artículo 36. Las decisiones de las Juntas de Escalafón se formalizarán mediante resolución. Contra las decisiones de las Juntas de Escalafón puede interponerse el recurso de reposición ante la Junta y el de apelación ante el respectivo Gobernador, Intendente, Comisario y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 37. El artículo 28 del Decreto extraordinario número 088 de 1976 queda en la siguiente forma: Artículo 28. Son funciones de la División de Escalafón y Carrera Docente:

a) Atender todo lo relacionado con asuntos laborales relativos a escalafón, que dependan directamente del Ministerio o en los cuales el Ministerio sea parte.

b) Mantener actualizado el censo del personal docente y llevar el registro y control centralizado de las decisiones de las Juntas de Escalafón.

Parágrafo. Las Juntas de Escalafón quedan con la obligación de informar mensualmente a la División de Escalafón y Carrera Docente de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación todas las novedades ocurridas en el kárdex de personal.

Artículo 38. (Transitorio). La División de Escalafón y Carrera Docente de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación cumplirá las funciones que actualmente tiene asignadas hasta evacuar los negocios pendientes, radicados antes de la expedición del presente Decreto. Las providencias que se produzcan llevarán la firma de los jefes de la Oficina Jurídica y de la División de Escalafón y Carrera Docente, y no será necesario el concepto previo de las Juntas Nacionales para la clasificación del personal en los escalafones de enseñanza primaria y secundaria, ni tampoco para la suspensión o exclusión del mismo.

Parágrafo. A partir de la expedición del presente Decreto, las nuevas solicitudes se tramitarán a través de las Juntas Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Distrital de Escalafón.

CAPÍTULO VI

De la estabilidad en el cargo como derecho inherente al ejercicio de la docencia profesional.

Artículo 39. Los maestros y profesores escalafonados que ejerzan sus derechos y cumplan sus deberes de conformidad con las normas de este Estatuto tendrán estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos sino por los motivos expresamente señalados en él mediante los procedimientos legales establecidos.

CAPÍTULO VII

De las faltas disciplinarias y las sanciones correspondientes.

Artículo 40. Constituyen faltas disciplinarias en el ejercicio de la docencia: el incumplimiento de las obligaciones y deberes, la violación de las prohibiciones, el incurrir en incompatibilidades legales, el desconocimiento culpable de las normas establecidas en la ley y en el presente Estatuto, la incompetencia para el ejercicio del profesorado y la mala conducta.

Artículo 41. Se entiende por incompetencia para el ejercicio del profesorado:

a) La falta de preparación intelectual, de formación moral, de consagración, o la falta de métodos pedagógicos adecuados para la enseñanza y para el manejo de estudiantes;

b) El abandono notorio en la preparación de sus clases, el estudio de las materias de su especialidad y el insuceso de un alto y desproporcionado porcentaje de los estudiantes en sus clases; la impuntualidad en el cumplimiento de sus deberes, y la incapacidad para mantener la disciplina del curso;

c) Adolecer de los defectos físicos o enfermedades siguientes: defectos físicos notorios que imposibiliten su misión, como voz bitonal o nasal, tartamudez, deficiencias graves de visión o audición, tuberculosis, lepra, sífilis, demencias, neurosis o psicosis de cualquier índole.

Se entiende por mala conducta:

a) La comisión de contravenciones graves o delitos;

b) La conducta moral relajada o escandalosa, como embriaguez frecuente, de conformidad con el artículo 242 de la Ley 4ª de 1913, o consuetudinario uso del licor, el vicio del juego, amancebamiento público;

c) Notorio incumplimiento de las obligaciones familiares o públicas, desorganización en la vida privada, económica o social;

d) Intervención militante en política de partido, como conferencias, campañas en pro o en contra para candidaturas de elección popular, propaganda periodística o participación en juntas políticas;

e) Mal manejo o descuido de los bienes materiales del establecimiento que se le hubiere confiado; carácter irascible e incontrolable, en forma que cree frecuentes conflictos en el respectivo establecimiento;

f) La participación en huelgas o paros de carácter general, cuya ilegalidad sea declarada por autoridad competente.

Artículo 42. En caso de incurrir en cualquiera de las causales de incompetencia o mala conducta, se podrán aplicar por la entidad nominadora, oído el concepto de la Junta de Escalafón correspondiente, las siguientes sanciones según la gravedad de la falta:

1. Suspensión de la promoción en el escalafón, sanción que consiste en no promover al peticionario al cumplirse el tiempo necesario para el respectivo ascenso. Quien reciba esta sanción deberá esperar un período más, es decir, el doble del tiempo necesario para la promoción normal.

2. Exclusión temporal del escalafón, sanción que conlleva, en el supuesto de que el maestro o profesor continúe en el cargo, las siguientes consecuencias:

a) Sueldo como aspirante (sin escalafón), durante el tiempo que dure la sanción;

b) El tiempo no cuenta, por consiguiente, para la promoción;

c) Pérdida del acceso a los cursos de capacitación o perfeccionamiento;

d) Inestabilidad en el cargo, si continúa desempeñándolo como aspirante, durante el tiempo de la sanción.

3. Exclusión definitiva del escalafón. Esta sanción conlleva la separación y pérdida del empleo.

4. La entidad nominadora, oído el concepto de la correspondiente Junta de Escalafón, podrá aplicar además, por faltas graves, o por acumulación de faltas leves, la suspensión en el cargo sin pérdida de la clasificación en el escalafón, caso en el cual el maestro o profesor no tendrá derecho a devengar el sueldo correspondiente mientras esté suspendido. La suspensión temporal no podrá exceder un término de treinta (30) días.

Parágrafo. Cuando durante el tiempo de exclusión temporal del escalafón cambian las normas de inscripción o promoción, el docente sancionado estará sometido en todo caso a las normas vigentes en el momento de su reingreso.

Artículo 43. En caso de faltas graves el Ministerio de Educación Nacional podrá decretar la suspensión inmediata en el cargo al maestro o profesor inculpado, y dará aviso a la Junta Seccional respectiva para que perfeccione la investigación y dé su concepto, a fin de que la entidad nominadora determine la sanción definitiva.

CAPÍTULO VIII

Disposiciones varias.

Artículo 44. El maestro que compruebe dos (2) créditos especiales de profesionalización para la docencia en secundaria puede, después de cuatro (4) años de ejercicio docente en primera categoría especial de primaria, solicitar su inscripción en el escalafón de secundaria. Sólo con dicha comprobación tendrá derecho a que se le inscriba en la cuarta categoría especial del escalafón de secundaria, y la transferencia, obtenida en estas condiciones, le permite continuar la carrera docente y hacer las promociones normales como profesor en categoría especial.

Parágrafo. El Ministerio de Educación ofrecerá a los maestros en primera categoría especial, dentro del programa de profesionalización, directamente o mediante autorización por resolución, la oportunidad de que obtengan los créditos de que trata este artículo, para la transferencia al escalafón de secundaria.

Artículo 45. El Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta la clasificación y modalidad del plantel y su lugar de ubicación determinará, mediante resolución, el sistema de rotación del personal docente.

Artículo 46. Para efectos de la inscripción y del registro de los docentes en el nuevo escalafón, el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución, fijará la tabla de equivalencias entre el escalafón anterior y el establecido en el presente Decreto.

Artículo 47. Los maestros y profesores actualmente escalafonados en cualquier categoría, que no tengan el título de idoneidad correspondiente, mantendrán, con la denominación equivalente en el nuevo escalafón, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional, la categoría en la cual estén escalafonados; pero no podrán ser promovidos si no acreditan los requisitos exigidos para las promociones, de conformidad con las normas del presente Estatuto.

Artículo 48. Las calidades exigidas para la inscripción en el escalafón y las condiciones y requisitos para las promociones de los profesionales de la docencia en la enseñanza primaria oficial a cargo de la Nación son los siguientes:

Denominación del cargo y categorías	*Título exigido*	*Capacitación*	*Experiencia*	*Otros requisitos necesarios*
Maestro en cuarta categoría.	Bachiller normalista.			
Maestro en tercera categoría.	Bachiller normalista.	Un (1) crédito (150 horas-programa).	4 años en cuarta categoría, 2 si se hacen continuos en la zona rural.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en segunda categoría.	Bachiller normalista.	Dos (2) créditos (300 horas-programa).	4 años en la tercera categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en primera categoría.	Bachiller normalista.	Tres (3) créditos (450 horas-programa).	4 años en la segunda categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en cuarta categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación con especialidad en educación primaria.		4 años en la primera categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en tercera categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Un (1) crédito (150 horas-programa).	4 años en la cuarta categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en segunda categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Dos (2) créditos (300 horas-programa).	4 años en la tercera categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.
Maestro en primera categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Tres (3) créditos (450 horas-programa).	4 años en la segunda categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del ejercicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del maestro.

Artículo 49. Las calidades exigidas para la inscripción en el escalafón y las condiciones y requisitos para las promociones de los profesionales de la enseñanza secundaria oficial a cargo de la Nación son los siguientes:

Denominación del cargo y categorías	*Título exigido*	*Capacitación*	*Experiencia*	*Otros requisitos necesarios*
Profesor en cuarta categoría.	Técnico Profesional Intermedio (educación media vocacional + intermedia profesional), Tecnólogo. Título de licenciado en ciencias de la educación o título en otras carreras universitarias.			
Profesor en tercera categoría.	Los mismos exigidos para la cuarta categoría.	Un (1) crédito (150 horas-programa).	4 años en cuarta categoría en pueblos y ciudades distintos de la ciudad capital.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.
Profesor en segunda categoría.	Licenciado en ciencias de la educación.	Dos (2) créditos (300 horas-programa).	4 años en tercera categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.
Profesor en primera categoría.	Licenciado en ciencias de la educación.	Tres (3) créditos (450 horas-programa).	4 años en segunda categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.
Profesor en cuarta categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.		4 años en primera categoría.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.
Profesor en tercera categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Un (1) crédito (150 horas-programa).	4 años en cuarta categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.
Profesor en segunda categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Dos (2) créditos (300 horas-programa).	4 años en tercera categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.

Denominación del cargo y categorías	*Título exigido*	*Capacitación*	*Experiencia*	*Otros requisitos necesarios*
Profesor en primera categoría especial.	Licenciado en ciencias de la educación.	Tres (3) créditos (450 horas-programa).	4 años en segunda categoría especial.	Idoneidad comprobada mediante evaluación del servicio docente y de las calidades humanas (personales y sociales) del profesor.

Artículo 50. Para decretar una promoción en el escalafón será requisito indispensable que el interesado acredite todas las calidades exigidas al efecto.

Artículo 51. El Gobierno queda autorizado para crear los cargos necesarios para la aplicación del presente Decreto.

Artículo 52. En los términos del presente Estatuto quedan sustituidas las normas sobre estatuto docente para el magisterio de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación.

Artículo 53. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 20 de enero de 1977.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

El Ministro de Educación Nacional,

Hernando Durán Dussán.

Estima la demanda que el estatuto que acaba de transcribirse violó los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución Nacional, por haberse dictado fuera del término indicado por la ley para el ejercicio de las facultades, argumento que sostiene así: el artículo 11, literal e) de la Ley 43 de 1975 (de facultades), revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictarlo, por el término de 12 meses "contados a partir de la promulgación de esta Ley"; de otro lado, el artículo 15 de la Ley dispone que ella regirá desde la fecha de su sanción. Según la demanda existe oposición entre los dos preceptos porque se refieren a la misma materia, es decir, a la vigencia de la ley; y como en este caso debe prevalecer el posterior habiendo sido sancionada la ley de facultades el dos de diciembre de 1975, hasta esa misma fecha de 1976 ha podido dictarse válidamente el decreto extraordinario; y como lo fue el día 20 de enero de 1977, el Gobierno actuó fuera de término, violando así las normas constitucionales señaladas.

En su oportunidad el Procurador General de la Nación conceptuó que el Decreto fue dictado dentro del término que señaló la ley de facultades, y que por lo mismo es constitucional.

Consideraciones:

1ª Acerca de la fecha en que debe comenzar la vigencia de una ley, es doctrina de la Corte la de que, como principio general, debe ser a partir de su promulgación, sin que la Constitución impida al Congreso señalar otra diferente. En efecto, se ha expresado así: "No existe precepto de la Constitución que prohíba al Congreso establecer el momento preciso en que sus disposiciones legales empiecen a regir. Dado que la ley, en principio y por definición, es soberana, a ella compete establecer todo lo referente a su aplicación, la cual puede referirse a situaciones jurídicas anteriores o posteriores, salvo el caso de normas que describan conductas penales, según el artículo 26 de la Carta" (sentencia 21 de febrero de 1974 sobre la demanda del artículo 2036 del Código de Comercio).

El demandante ha confundido la fecha de vigencia de la ley con una fecha a partir de la cual se cuenta una modalidad de su ejecución, como es el ejercicio de las facultades extraordinarias. El único punto de relación que tienen ambos es que tanto la ejecución de una cierta tarea como el cumplimiento de las demás disposiciones de la ley, no pueden iniciarse sino una vez que ésta entre en vigencia, y en el caso concreto de esta demanda, a partir de su sanción, como lo ordena el artículo 15. Pero ello no impide que se pueda señalar y se hubiera señalado una fecha distinta para iniciar el término de las facultades extraordinarias, porque lo fundamental en este aspecto es que el Gobierno actúe precisamente dentro del plazo señalado, ya que fuera de él se arrogaría facultades del Congreso. Si se tomó como punto de referencia para el plazo de 12 meses, la fecha de la promulgación de la ley, esto es, la de su publicación en el Diario Oficial, ello no la vicia de inconstitucionalidad sino que, por el contrario como ya se vio del

fallo transcrito, es la expresión de un poder que regularmente compete al Congreso.

Por este extremo, pues, y visto que el Decreto en cuestión se dictó el día 20 de enero de 1977 y que la ley de facultades extraordinarias que le sirvió de apoyo, se promulgó el 20 de enero de 1976, resulta claro, que fue expedido dentro del término fijado y amparado por el artículo 76-12 de la Constitución. (D. O. No. 34471 de enero 20 de 1976, pág. 25).

2ª Debiendo la Corte confrontar el estatuto con los demás preceptos constitucionales, se observa:

A) El artículo 11 de la Ley 43 de 1975 dispuso lo siguiente: "De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República por el término de 12 meses, contados a partir de la promulgación de esta ley de precisas facultades extraordinarias para:

"a) Dictar el estatuto del personal docente que, como consecuencia de la nacionalización de enseñanzas primaria y secundaria, queda a cargo de la Nación;

"b) Establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales del mismo personal docente".

B) La ley en mención fue demandada de inexequible, y la Corte, por sentencia de 22 de julio de 1976 la declaró exequible con excepción de un fragmento del primer inciso del artículo 8º, y de otro correspondiente al parágrafo segundo del mismo artículo. Pero respecto al punto del artículo 11 que se ha transcrito, se expresó así:

"Ultimamente, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por el artículo 11 respetan las exigencias de precisión y tiempo del artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta, autorizaciones cuyo ejercicio, por la naturaleza de sus asuntos, reclaman, de otra parte, sujeción a los artículos 76-9 y 120-21 del mismo cuerpo constitucional". Desde el punto de vista, pues, de la materia y su objetivo, la concesión de facultades fue hallada legítima.

3ª El Decreto demandado debió tener por objeto, como se dice en el texto de las facultades, dictar el estatuto del personal docente que, como consecuencia de la nacionalización de las enseñanzas primaria y secundaria, queda a cargo de la Nación, y establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales del mismo personal. Si se repara el texto, se observa que se refiere precisamente a la primera de estas materias, pues regula lo concerniente a las normas generales sobre la docencia nacional, el escalafón docente, los programas regulares de capacitación del mismo personal, el ejercicio de cargos directivos en los planteles educativos oficiales, las Juntas de Escalafón así como la inscripción y promoción en el mismo, el régimen de estabilidad en los empleos docentes, el régimen disciplinario, y normas generales atinentes a las materias anteriores incluyendo las calidades para ser inscrito en el escalafón y las condiciones y requisitos para la promoción de los profesionales de la docencia en las enseñanzas primaria y secundaria oficial a cargo de la Nación. Todo ello hace parte de lo que técnicamente integra un estatuto legal para el personal de un servicio público y constituye los trazos generales del funcionamiento del mismo en la instrucción pública.

Además y teniendo en cuenta no sólo los preceptos constitucionales pertinentes, sino lo dicho por la Corte en su fallo sobre la Ley 43 de 1975, el Decreto se arregla a lo previsto en materia de distribución de competencias por los artículos 76-9 y 120-21 de la Carta. En efecto, según ellos, mientras que es función del Congreso señalar las escalas de remuneración de los empleos administrativos, es decir, los topes económicos para la remuneración de los servicios, y el régimen de prestaciones sociales de los mismos servidores oficiales, compete al Gobierno administrar aquellos topes o escalas remunerativas y proveer los empleos que demande el servicio correspondiente así como señalar las funciones especiales de cada uno. El Decreto en estudio, según se dejó visto y conforme se predica en su artículo 2º, se refiere íntegramente a materias relativas a la organización básica de la docencia oficial primaria y secundaria, para cumplir el cometido legal de nacionalizar la instrucción que venían prestando los departamentos y municipios. Organiza así una carrera de servicios, de tipo administrativo, que por corresponderle al Congreso según el texto 76-10 de la Carta, puede ser objeto de facultades extraordinarias, y no corresponde, ciertamente, a la materia de los decretos autónomos que sobre instrucción pública puede dictar el Presidente de acuerdo con el artículo 120-12 de la Constitución.

El Decreto se abstiene de ejercer las facultades sobre la materia del punto segundo del artículo 11 de la Ley 43 de 1975, porque no trata lo concerniente ni a escalas de remuneración, ni a prestaciones sociales, lo que parece indicar que en este punto el acoplamiento se hizo manteniendo para el nuevo personal lo que ya existe sobre el particular.

Pero debe llamarse la atención sobre el contenido del artículo 51 del Decreto, que autoriza

al Gobierno "para crear los cargos necesarios para la aplicación del presente Decreto, si se tiene en cuenta que el Decreto se expidió en ejercicio de facultades extraordinarias, el precepto pugna abiertamente con el numeral 21 del artículo 120 de la Carta, conforme al cual corresponde al Presidente como suprema autoridad administrativa, crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales...", atribución ésta que el Presidente puede ejercer por sí mismo cuando lo estime conveniente y que excluye la intervención del Congreso sobre la materia. Y, como no teniéndola el Congreso, no la puede delegar directa ni indirectamente, la autorización contenida en el artículo 51 es inexequible.

No se encuentra, que haya quebranto de otro precepto de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el Decreto número 128 de 20 de enero de 1977, por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación con excepción del artículo 51 del mismo, el cual se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Manuel Charria, Gustavo Gómez Velásquez, José Gabriel de la Vega, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

FALLOS SOBRE INEXEQUIBILIDAD

Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en esta materia son definitivas y llevan el sello de autoridad de la cosa juzgada, por consiguiente, no hay posibilidad de proferir una nueva decisión sobre el mismo estatuto.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 29 de 14 de julio de 1977.

El ciudadano Luis Angel Martínez Sendoya, pide a la Corte Suprema declarar la inexequibilidad del Decreto número 128 de 1977 (enero 20), "por el cual se dicta el estatuto de personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación".

Cumplido el trámite procesal y obtenido el concepto del Ministerio Público, se procede a resolver la demanda en referencia, así:

En sentencia de esta misma fecha la Corte Suprema ha hecho pronunciamiento definitivo respecto del mismo Decreto 128 de 1977, en la demanda que contra tal estatuto presentó el ciudadano Alfredo Tulio Beltrán. Como estas decisiones son definitivas y llevan el sello de autoridad de la cosa juzgada, no hay posibilidad de proferir una nueva decisión sobre el mismo estatuto.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Respecto a la demanda del ciudadano Luis Angel Martínez Sendoya, contra el Decreto 128 de 1977, estése a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FALLO SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

Efectos: **Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en esta materia son definitivas y tienen autoridad de cosa jugada, por consiguiente, no hay posibilidad de proferir una nueva decisión sobre el mismo estatuto.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobado por Acta número 29 de 14 de julio de 1977.

Los ciudadanos Pastor Pérez, Gelasio Cardona Serna, Humberto Criales de la Rosa, Jairo Villegas, Roberto López y Roberto Ríos, piden que se declaren inexequibles los artículos 1, 8, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 40, 41 y 42 del Decreto 128 de 20 de enero de 1977, por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación.

Texto de las disposiciones acusadas:

"DECRETO NUMERO 128 DE 1977
"(enero 20)

"por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las facultades extraordinarias de que fue investido por el ordinal a) del artículo 11 de la Ley 43 de 1975,

"Decreta:

"Artículo 1º Los maestros y profesores a cargo de la Nación, así como los funcionarios administrativos de los establecimientos docentes a cargo de la Nación, son empleados públicos. El presente Decreto establece el régimen especial para el personal docente a cargo de la Nación, con el carácter de Estatuto del Personal Docente.

"Artículo 2º . . . . . .

"Artículo 8º A partir de la fecha de expedición del presente Decreto sólo podrán ser inscritos en el escalafón los profesionales de la docencia.

"Los grados o títulos en profesiones intermedias, en profesiones tecnológicas o en carreras universitarias se reconocerán igualmente para la inscripción en el escalafón de educación secundaria.

"Parágrafo 1. Los docentes en ejercicio que sin ser profesionales de la docencia hayan sido inscritos en el escalafón conservarán su clasificación, pero no podrán ascender o ser promovidos de categoría sin adquirir el título correspondiente y llenar los demás requisitos establecidos en este estatuto.

"Parágrafo 2. Los docentes en ejercicio que en la fecha de expedición del presente Decreto estén ejerciendo la docencia sin estar escalafonados tendrán el carácter de personal aspirante y no podrán ser escalafonados mientras no acrediten grado o título de idoneidad para el ejercicio de la docencia profesional.

"Artículo 9º . . . . . .

"Artículo 21. Para los efectos del presente estatuto, los cargos directivos de los planteles educativos oficiales se definen de la siguiente manera:

"Director: Es la cabeza o autoridad principal de un plantel de educación primaria.

"Subdirector: Es la segunda autoridad de un plantel de educación primaria.

"Rector: Es la cabeza o autoridad principal de un plantel de educación secundaria.

"Vice-Rector: Es la segunda autoridad académico-administrativa de un plantel de educación secundaria.

"Prefecto: Es la autoridad de un plantel de educación secundaria a cuyo cargo están la disciplina del plantel y el control del cumplimiento de las obligaciones de los profesores.

"Parágrafo. De acuerdo con la clasificación dada por el Ministerio de Educación Nacional a los planteles educativos, según las necesidades de cada categoría, dicho Ministerio establecerá los cargos directivos, administrativos o docentes que podrán ser ejercidos por la misma persona.

"Artículo 22. Los programas de perfeccionamiento son obligatorios:

"a) Para la promoción en el escalafón de educación secundaria;

"b) Para la promoción a las categorías especiales en primaria y secundaria;

"c) Para el acceso al cargo de Director en las escuelas primarias;

"d) Para el acceso a los cargos de: Rector, Vice-Rector, Prefecto, Inspector Nacional y Supervisor.

"Parágrafo. Para los efectos de este Decreto, llámase Supervisores a los Inspectores que prestan sus servicios en los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, con cargo a los Fondos Educativos Regionales.

"Artículo 23. Los cargos de Director y de Rector tienen simultáneamente el doble carácter de docentes y administrativos y serán provistos por concurso.

"Los concursos para Directores y Rectores se descentralizarán de acuerdo con la reglamentación que dicte el Ministerio de Educación.

"Artículo 24. . . . . .

"Artículo 25. Los Directores y Rectores elegidos por concurso serán nombrados para períodos de dos (2) años. Estarán sujetos a evaluación obligatoria, que podrá hacerse en cualquier tiempo y por lo menos una vez durante el ejercicio de su cargo. Terminado el período será forzoso realizar nuevo concurso para la provisión del cargo. Los Directores y Rectores podrán concursar para un nuevo período en el mismo cargo que desempeñen, siempre que su evaluación haya sido positiva, y en todo caso tendrán que someterse a concurso para poder ser reelegidos.

"Parágrafo 1. Cuando el concurso para Director o para Rector haya sido declarado desierto, porque no se presenten concursantes o porque los concursantes que se presenten no llenen los requisitos exigidos, la entidad nominadora podrá nombrar libremente, pero designará de preferencia los aspirantes mejor calificados.

"Parágrafo 2. Los Directores y Rectores a quienes la evaluación califique negativamente serán retirados de sus cargos directivos y regresarán a la docencia, con el salario que corresponda a su categoría en el escalafón.

"Artículo 26. Los cargos de Inspector Nacional y de Supervisor tienen simultáneamente el doble carácter de docentes y administrativos y serán provistos por concurso. Los concursos para Inspector Nacional serán realizados directamente por el Ministerio de Educación. Los concursos para Supervisores se descentralizarán de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Ministerio de Educación.

"Parágrafo. Para poder concursar para el cargo de Inspector Nacional y de Supervisor será necesario comprobar dos (2) créditos de perfeccionamiento correspondientes a un programa teórico-práctico de administración y supervisión escolar, realizado después de haber sido promovido a cualquiera de las categorías especiales de primaria o de secundaria. El Ministerio de Educación deberá ofrecer este programa periódicamente o autorizarlo mediante resolución.

"Artículo 27. . . . . .

"Artículo 32. El ingreso y la promoción en el escalafón deberán ser solicitados por escrito por el profesor o maestro, quien deberá aportar las pruebas legalmente exigidas. Las solicitudes de ingreso y de promoción y las certificaciones y pruebas legales exigidas serán presentadas a la Junta de Escalafón por intermedio del Director o Rector del plantel en el cual esté trabajando el peticionario. El Director o Rector deberá presentar las peticiones ante el mencionado Comité y acompañarlas en cada caso de un informe de dirección o rectoría sobre el maestro o profesor que formula la petición.

"Artículo 33. . . . . .

"Artículo 40. Constituyen faltas disciplinarias en el ejercicio de la docencia: el incumplimiento de las obligaciones y deberes; la violación de las prohibiciones; el incurrir en incompatibilidades legales; el desconocimiento culpable de las normas establecidas en la ley y en el presente estatuto; la incompetencia para el ejercicio del profesorado y la mala conducta.

"Artículo 41. Se entiende por incompetencia para el ejercicio del profesorado:

"a) La falta de preparación intelectual, de formación moral, de consagración, o la falta de métodos pedagógicos adecuados para la enseñanza y para el manejo de estudiantes;

"b) El abandono notorio en la preparación de sus clases, el estudio de las materias de su especialidad y el insuceso de un alto y desproporcionado porcentaje de los estudiantes en sus clases; la impuntualidad en el cumplimiento de sus deberes, y la incapacidad para mantener la disciplina del curso;

"c) Adolecer de los defectos físicos o enfermedades siguientes: defectos físicos notorios que imposibiliten su misión, como voz bitonal o nasal, tartamudez, deficiencias graves de visión o audición, tuberculosis, lepra, sífilis, demencias, neurosis o psicosis de cualquier índole.

"Se entiende por mala conducta:

"a) La comisión de contravenciones graves o delitos;

"b) La conducta moral relajada o escandalosa, como embriaguez frecuente, de conformidad con el artículo 242 de la Ley 4ª de 1913, o consuetudinario uso del licor, el vicio del juego, amancebamiento público;

"c) Notorio incumplimiento de las obligaciones familiares o públicas, desorganización en la vida privada, económica o social;

"d) Intervención militante en política de partido, como conferencias, campañas en pro o en contra para candidaturas de elección popular, propaganda periodística o participación en juntas políticas;

"e) Mal manejo o descuido de los bienes materiales del establecimiento que se le hubiere confiado; carácter irascible e incontrolable, en forma que cree frecuentes conflictos en el respectivo establecimiento;

"f) La participación en huelgas o paros de carácter general cuya ilegalidad sea declarada por autoridad competente.

"Artículo 42. En caso de incurrir en cualquiera de las causales de incompetencia o mala conducta, se podrán aplicar por la entidad, nominadora, oído el concepto de la Junta de Escalafón correspondiente, las siguientes sanciones según la gravedad de la falta:

"1. Suspensión de la promoción en el escalafón, sanción que consiste en no promover al peticionario al cumplirse el tiempo necesario para el respectivo ascenso. Quien reciba esta sanción deberá esperar un período más, es decir, el doble del tiempo necesario para la promoción normal.

"2. Exclusión temporal del escalafón, sanción que conlleva, en el supuesto de que el maestro o profesor continúe en el cargo, las siguientes consecuencias:

"a) Sueldo como aspirante (sin escalafón), durante el tiempo que dure la sanción;

"b) El tiempo no cuenta, por consiguiente, para la promoción;

"c) Pérdida del acceso a los cursos de capacitación o perfeccionamiento;

"d) Inestabilidad en el cargo, si continúa desempeñándolo como aspirante, durante el tiempo de la sanción.

"3. Exclusión definitiva del escalafón. Esta sanción conlleva la separación y pérdida del empleo.

"4. La entidad nominadora, oído el concepto de la correspondiente Junta de Escalafón, podrá aplicar además, por faltas graves, o por acumulación de faltas leves, la suspensión en el cargo sin pérdida de la clasificación en el escalafón, caso en el cual el maestro o profesor no tendrán derecho a devengar el sueldo correspondiente mientras esté suspendido. La suspensión temporal no podrá exceder un término de treinta (30) días.

"Parágrafo. Cuando durante el tiempo de exclusión temporal del escalafón cambien las normas de inscripción o promoción, el docente sancionado estará sometido en todo caso a las normas vigentes en el momento de su reingreso".

(Diario Oficial número 34725 de 16 de febrero de 1977).

Violaciones invocadas.

Se tacha de inexequible la totalidad de las disposiciones invocadas, por estimar los demandantes que ellas tratan, al menos en parte, materias distintas de las contempladas en el ordinal a) del artículo 11 de la Ley 43 de 1975 que delimita las autorizaciones extraordinarias en virtud de las cuales se dictaron los textos objeto de impugnación. Esta infracción, si fuere demostrada, significaría desconocimiento del artículo 118-8 en relación con el 76-12, ambos de la Carta.

En segundo término, se invoca como transgredido el artículo 30 de la Constitución, porque, en sentir de los actores, él resulta quebrantado por los artículos 8, 25 y 41 acusados, en cuanto, según ellos, desconocen derechos adquiridos.

Se sostiene que el artículo 32 del Decreto 128 viola el 39 de la Carta, ya que su redacción puede originar que se desatienda la libertad de escoger profesión u oficio.

Finalmente, se impugna el artículo 42 del Decreto 128 por violación del artículo 26 de la Carta en cuanto no establece procedimiento adecuado para la imposición de sanciones disciplinarias.

Consideraciones:

En sentencia de esta misma fecha la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia respecto del mismo Decreto 128 de 1977, la cual cobija los textos acusados en el libelo que procede resolver, en la demanda que contra tal estatuto presentó el ciudadano Alfredo Tulio Beltrán. Como estas decisiones son definitivas y tienen autoridad de cosa juzgada, no hay posibilidad de proferir una nueva decisión sobre el mismo estatuto, en la parte referente a la acción que ahora se estudia.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Respecto a la demanda de los ciudadanos Pastor Pérez, Gelasio Cardona Serna, Humberto Criales de la Rosa, Jairo Villegas, Roberto López y Roberto Ríos, contra los artículos 1, 8, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 40, 41 y 42 del Decreto 128 de 1977, estése a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha, la cual dijo que son exequibles.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

ESTATUTO DOCENTE

Estése a lo resuelto en el fallo de 14 de julio de 1977, sobre el Decreto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 29 de 14 de julio de 1977.

Los ciudadanos Gelasio Cardona Serna, Humberto Criales de la Rosa, Jairo Villegas, Roberto López y Roberto Ríos Trujillo, han pedido que se declare la inexequibilidad del Decreto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977, por el cual se dictó el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación. Como el procedimiento se encuentra agotado, debe decidirse la acción.

El estatuto legal que se somete ahora al examen de la Corte, fue objeto ya de una demanda en la misma extensión y por las mismas razones que ahora se presentan, y en esa ocasión, la Corte, en sentencia de esta misma fecha, declaró exequible el citado decreto con excepción de su artículo 51. Como en esa oportunidad se examinaron no sólo los argumentos de la demanda, sino el texto general del estatuto en relación con el de la Carta Política, nada hay ahora que agregar a aquéllas argumentaciones, ni que cambiar en la decisión tomada entonces.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

ESTESE a lo resuelto en el fallo de 14 de julio de 1977 sobre el Decreto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Manuel Charria, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

ACCIONES PUBLICAS

Según la jurisprudencia y la ley, las acciones públicas no pueden ser objeto de desistimiento y deben fallarse una vez cumplidos los trámites correspondientes.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 21 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *José Gabriel de la Vega*).

Aprobada por Acta número 30 de 21 de julio de 1977.

El ciudadano Pedro Nel Rueda Uribe, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que sean declaradas inexequibles:

"a) El artículo 31 del Decreto número 409 de 1971, del actual Código de Procedimiento Penal, en cuanto otorga facultad de administrar justicia a 'los particulares en calidad de jurados';

"b) El artículo 34 del mismo Decreto o Código 3º, de la Ley 16 de 1968, en cuanto exige la 'intervención del jurado' en el conocimiento, por parte de los jueces superiores, de los delitos enumerados en dicho artículo, y

"c) El artículo 5º de la Ley 14 de 1972, por medio del cual fue adicionada la disposición número 34, Decreto 409 citado".

Tenor de las disposiciones acusadas.

"Decreto número 409 de 1971, artículo 31:

"*Quiénes administran justicia penal.* La administración de justicia en el ramo penal se ejerce de manera permanente por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el Tribunal Superior de Aduanas, los jueces superiores, los jueces de circuito, de instrucción, municipales, territoriales, de menores, penales y promiscuos, y los jueces de Distrito Penal Aduanero.

"En casos especiales se ejerce por el Senado, los tribunales militares, algunas autoridades de policía, y aun por los particulares en calidad de jurados, que participan en las funciones judiciales, sin que el ejercicio transitorio de esas funciones ni la participación ocasional en ellas incluya a tales entidades, ni a los empleados que las componen, ni a los citados particulares, en la jerarquía llamada por la Constitución Organo Judicial".

El artículo 34 del Decreto 409 de 1971, reproducción del 3º de la Ley 16 de 1968, es del siguiente tenor:

"Artículo 34. *Competencia de los jueces superiores.* Los jueces superiores de distrito judicial conocen en primera instancia con intervención del jurado, de los procesos por los siguientes delitos:

"1. Contra la existencia y la seguridad del Estado; traición a la patria;

"Delitos que comprometen la paz, la seguridad exterior o la dignidad de la Nación;

"De la piratería.

"2. Contra el régimen constitucional y contra la seguridad del Estado:

"De la rebelión;

"De la sedición;

"De la asonada.

"3. Del homicidio, Capítulo I del Título XV del Código Penal.

"Los mismos jueces conocen en primera instancia, sin intervención del jurado:

"1. De los delitos comunes cometidos por los eclesiásticos, sujetándose a las prescripciones de la Ley 34 de 1892;

"2. De la asociación para delinquir y de la apología del delito;

"3. De los delitos de aborto, duelo, abandono y exposición de niños;

"4. De los delitos contra la fe pública, y

"5. De los delitos señalados en los numerales 1, 2 y 3 de la parte primera de este artículo, cuando el imputado se hallare en las circunstancias del artículo 29 del Código Penal".

"El artículo 5º de la Ley 14 de 1972, decía:

"Adiciónase el Decreto número 409 de 1971 'por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas' en el Capítulo II..., del Título II, con el siguiente ordinal 6 de la última parte del artículo 34:

"6. Del delito señalado en el Capítulo III, Título VIII del Libro Segundo del Código Penal".

Nota: El artículo 16 de la Ley 21 de 1973 derogó expresamente los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 14 de 1972.

Razones alegadas.

El actor dice en su libelo:

"No me parece dudoso que el Constituyente, en la disposición número 58 de la Carta señaló *taxativamente* las entidades que en Colombia pueden administrar la justicia. Conforme a ella, son las siguientes:

"1. *En forma propia y permanente:*

"a) La Corte Suprema de Justicia;

"b) Los Tribunales Superiores de Distrito, y

"c) Los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley.

"2. *En casos especiales u ocasionalmente:*

"Solamente el Senado de la República.

"II. Dentro de esa previsión de la Constitución no se encuentra ni puede incluirse a los particulares en calidad de jurados ni al jurado mismo. Y ello porque ni aquéllos ni éste están contemplados en la enumeración de las entidades que administran justicia en forma propia y permanente, ni en la *única excepción o caso particular* que previó la Constitución, para el Senado.

"... ... ...

"III. La excepción abierta por la Constitución a la regla general sobre administradores de la justicia al referirse al Senado es única y excluyente de cualesquiera otras. Fuera de la Corte, los Tribunales y Juzgados, que integran el Organo Judicial, *solo* el Senado tiene determinadas facultades judiciales.

"IV. Si lo que acabo de decir es cierto, como se desprende de la naturaleza de nuestra organización estatal de orden político, es decir, de nuestra estructuración constitucional y del texto mismo de la disposición que he señalado como directamente violada, no cabe duda de que el legislador, al darles facultades de administrar justicia a 'los particulares en calidad de jurados', así sea ocasionalmente, excedió los límites que le había fijado la Carta sobre el particular, violando frontalmente el texto y el espíritu del artículo 58.

"V. Nada importa que el artículo 31 del Decreto 409 haya declarado que 'los citados particulares están excluidos de la jerarquía llamada por la Constitución órgano judicial', porque a pesar de esa declaración, la ley les dio *facultad para administrar justicia* y es precisamente de esto y no de su escalafonamiento en la jerarquía de donde sale la inconstitucionalidad.

"VI. Establecida la inconstitucionalidad de las normas que les dan a los jurados o al jurado funciones para administrar justicia y considerando que aquellas no tuvieron ni tienen la calidad de acto legislativo producido en la forma prevista en el artículo 218 de la Carta, único medio constitucional para reformarla, adicionarla o excepcionarla, es preciso concluir que las disposiciones acusadas violan, por ese aspecto, el dicho artículo 218".

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público opina:

"a) Que, en relación con el artículo 5º de la Ley 14 de 1972, no procede decisión de fondo por sustracción de materia; y

"b) Que son exequibles los fragmentos acusados de los artículos 31 y 34 del Decreto extraordinario 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal)". Esto último, porque a su juicio, el artículo 164 de la Carta, al permitir el funcionamiento de jurados para causas criminales, legitima constitucionalmente los artículos demandados que versan sobre esta materia.

Consideraciones:

Visto que uno de los artículos demandados, el 5 de la Ley 14 de 1972, fue abolido expresamente por el 16 de la Ley 21 de 1973, no cabe estudiar su corrección constitucional, pues dicha disposición ha dejado de existir.

Resta decidir sobre la exequibilidad de los demás textos acusados por violar el artículo 58

de la Carta, el cual, según el actor, solo permite de manera excluyente, que se administre justicia por la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás tribunales y juzgados que establezca la ley y, en determinados casos, por el Senado.

Pero no hay tal. El artículo 164 de la misma compilación, inciso segundo, dice: "La ley podrá instituir jurados para causas criminales", norma de normas que corresponde al artículo 162 de la primera redacción de la Constitución de 1886 y cuyo número actual (164) proviene de la codificación del año 45. Por lo demás, la existencia del jurado en causas criminales fue instituida en Colombia, a veces con carácter permisivo, desde las primeras Constituciones y así mismo por disposición legal. Vigente la Constitución del 86, la Ley 57 de 1887, expedida por los mismos Constituyentes, estableció el juicio con intervención de jurados. Y éste se halla reglamentado hoy, en parte por las disposiciones que el demandante impugna sin fundamento, pues gozan de pleno respaldo constitucional, en virtud del inciso segundo citado (V. un caso semejante en sentencia de Sala Plena de mayo 29 de 1969, G. J., Tomo CXXXVII, p. 66).

***

Escrito lo anterior, el demandante, en memorial del 20 de junio del año en curso, manifiesta a la Corte "que por haber confeccionado y presentado la demanda de la referencia sin consideración a lo dispuesto por el parágrafo último del artículo 164 de la Constitución Nacional (69 del Acto legislativo número 1 de 1945), atentamente desisto de ella y la retiro del conocimiento de la honorable Corte".

Estudiado el memorial de desistimiento referido se decide mantener la parte resolutiva que pondrá fin a esta sentencia, porque, según la jurisprudencia y la ley, las acciones públicas no pueden ser objeto de desistimiento y deben fallarse, una vez cumplidos los trámites correspondientes.

Resolución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

I. No es el caso de decidir sobre la inexequibilidad del artículo 5º de la Ley 14 de 1972, pues dicha disposición no rige, por haber sido derogada por el artículo 16 de la Ley 21 de 1973.

II. Son exequibles los artículos 31 y 34 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971).

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial,* comuníquese al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

PROCURADORES DELEGADOS

Su ubicación institucional y administrativa no es equiparable a la del Procurador General de la Nación, toda vez que las leyes que los han creado y señalado sus funciones, los sitúan en posición de subalternos de aquél, pues de él depende su nombramiento y remoción; estas consideraciones se hacen extensivas a su juzgamiento y, por consiguiente, no teniendo igual jerarquía a la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la especial garantía de ser juzgados por el Senado, previa acusación de la Cámara de Representantes, no les corresponde.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 29 de julio de 1977.

Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 31 de 29 de julio de 1977.

Agotado como se encuentra el procedimiento, debe decidirse la acción de inexequibilidad que el ciudadano Luis Zafra ha propuesto contra el ordinal 7º del artículo 32 del Decreto extraordinario 409 de 1971 o Código de Procedimiento Penal, en las partes de la norma que dicen:

"7º De los procesos que se sigan contra los ...Procuradores Delegados en lo Civil, en lo Penal, ante la Policía y ante las Fuerzas Armadas..., por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas".

La demanda estima que la disposición transcrita quebranta los artículos 26, 96, 102-4, 5 y 142-3 de la Constitución.

Funda su demanda en los siguientes razonamientos. Conforme al inciso 3º del artículo 142 de la Constitución, los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejercen su cargo. Las leyes vigentes que han creado los Procuradores Delegados, y señalado su función, destacan nítidamente la de actuar ante la Corte Suprema de Justicia en representación del Ministerio Público. Como la Constitución señala para los Magistrados de la Corte Suprema el especial privilegio de ser juzgados por el Senado previa acusación de la Cámara de Representantes, este privilegio debe corresponder y ser aplicado a los Procuradores en sencillo cumplimiento de la norma constitucional citada; mas como la norma que ahora se cuestiona dispone que lo sean por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, desconoce la igualdad de categorías y de prerrogativas, y por lo mismo viola la Constitución.

El Procurador General de la Nación al descorrer el traslado que le fue hecho considera, con fundamento en argumentos muy similares a los del actor, que la norma objeto de la demanda es inconstitucional, y pide que así se declare.

Consideraciones:

La Corte en sentencia de 25 de julio de 1973 al desatar la acción de inexequibilidad propuesta contra el Decreto número 283 de 26 de febrero del mismo año, en orden a buscar para los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación una asignación igual a la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, examinó el problema de su ubicación administrativa y categoría, dijo lo siguiente:

"1. La equiparación prevista en el inciso tercero del artículo 142 de la Constitución hace referencia a tres elementos comunes a todos los funcionarios públicos: *categoría, remuneración o sueldo y prestaciones sociales.* El primero, o sea la categoría, se halla señalada por la propia Constitución, cuando establece un sólo Procura-

dor General de la Nación, que debe reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, excluyendo a los Procuradores Delegados; y que es quien ejerce, autónomamente, la función fiscal ante la Corte.

"2. No se puede interpretar aisladamente el inciso tercero del artículo 142. Los 'funcionarios del Ministerio Público' que menciona, no son otros que los previstos expresamente en el inciso primero. Los 'demás fiscales' son, precisamente, los contemplados en las siguientes normas del Título XIV de la Carta: los de los Juzgados Superiores y los de los Juzgados de Circuito.

"3. Por ello, el Decreto extraordinario número 250 de 1970 'por el cual se expide el estatuto de la carrera judicial', que comprende al Ministerio Público, en su artículo 35 establece:

" 'Artículo 35. Las categorías de cargos judiciales y del Ministerio Público son las siguientes: Primer orden: La Magistratura de la Corte Suprema de Justicia, Magistratura del Consejo de Estado, Magistratura del Tribunal Disciplinario, y Procuraduría General de la Nación'.

"Coloca la ley en un pie de igualdad a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procuraduría General de la Nación. No incluye en este primer orden a los Procuradores Delegados".

Con anterioridad, en sentencia de 12 de agosto de 1971, al resolver la acción de inexequibilidad propuesta contra el artículo 2º del Decreto extraordinario 523 de 1971, se había expresado así sobre el mismo tema de la categoría de los Procuradores Delegados:

"Inicialmente se presentó la confusión en el entendimiento de esta norma, que, según algunos, se refería exclusivamente a los funcionarios administrativos auxiliares de la Procuraduría General; y gracias a ella se expidió la Ley 83 de 1936, que creó la Procuraduría Delegada en lo civil, y en lo penal para la Procuraduría General, y entregó su nombramiento al Presidente de la República. Demandada que fue, la Corte, en sentencia que citan por igual el demandante y el Procurador, se expresó así:

" 'La Ley 83 de 1936, al crear las Procuradurías Delegadas en lo civil y en lo penal, las organizó como secciones de la Procuraduría General de la Nación dotándolas del personal necesario para el lleno de sus funciones. Y sobre esto, estableció que los Procuradores Delegados comparecen ante la Corte Suprema de Justicia, en todos los negocios civiles y penales adscritos por la ley al Procurador General, y bajo su dirección; que además de dichas atribuciones, tendrán las que les asignen los reglamentos de la oficina; y que el Procurador Delegado en lo civil reemplaza al Procurador General en los casos de falta temporal de éste, y desempeña las funciones de Secretario de la Procuraduría.

" 'Así, con estos ordenamientos de la Ley 83 de 1936, previstos en los artículos 1, 2, 10 y 11, es incuestionable para la Corte que los Procuradores Delegados son funcionarios que dependen inmediatamente del Procurador General, y por tanto que el artículo 29 de la expresada ley, en cuanto dispone que tales Delegados los nombra el Presidente de la República, contraría abiertamente el numeral 4 del artículo 145 del estatuto fundamental, puesto que aquí se establece que el Procurador General designa los empleados de su inmediata dependencia' ". (C. F., G. J., T. LXXIV, pág. 2).

"Igual criterio debe aplicarse ahora al Procurador Delegado para las Fuerzas Militares, funcionario cuya misión es ejercer el Ministerio Público, a nombre del Procurador General, ante los funcionarios de la Justicia Penal Militar. Donde hay la misma razón, debe aplicarse la misma disposición, enseña un principio general de derecho. Y si este último funcionario sólo se distingue de los que se refería la Ley 83 de 1936 en el radio de acción funcional que le está señalado, es obvio que se trata de un subalterno inmediato del Procurador General y por lo mismo a éste corresponde exclusiva y libremente su nombramiento y remoción". (G. J., Tomo CXXXVIII, No. 2340, 2341 y 2342, 1971, págs. 345 y 346).

Queda, pues, claro, que para la Corte la ubicación institucional y administrativa de los Procuradores Delegados no es equiparable a la del Procurador General de la Nación, toda vez que las leyes que los han creado y señalado sus funciones, los sitúan en posición de subalternos de aquél, pues de él depende su nombramiento y remoción.

Para efectos de su juzgamiento habría que hacer consideraciones análogas. El supuesto básico del artículo 142 de la Carta Política, es el de que los agentes del Ministerio Público a que él se refiere, tengan la misma categoría de los funcionarios judiciales ante los cuales ejercen su función, ejercicio que debe entenderse como exclusivo y permanente, pues de otra suerte la garantía especial se vería extendida indebidamente a personas no contempladas por el texto. De esa igualdad de categoría nace, consecuentemente, la igualdad de prerrogativas, remuneraciones y privilegios. Pero, si como resulta de las sentencias transcritas, los Procuradores Delega-

dos no tienen la misma entidad política y burocrática del Procurador General de la Nación; si ejercen sus funciones ante la Corte Suprema a nombre del Ministerio Público, pero no en forma exclusiva sino como una entre varias de las atribuciones que les han sido señaladas; si, por lo mismo, las normas legales que les fijan asignaciones inferiores a las del Procurador General son exequibles, hay que concluir que el supuesto constitucional mencionado no se da en ellos, pues no tienen la jerarquía de Magistrados de la Corte; y que, de consiguiente, la especial garantía de ser juzgados por el Senado, previa acusación de la Cámara de Representantes (Arts. 96, 97, 102-4-5), no les corresponde.

En el régimen democrático que caracteriza nuestra Constitución, la regla general en materia de juzgamiento, es que él se cumpla, para todas las personas y funcionarios, por los jueces y mediante los procedimientos ordinarios. Excepcionalmente, en razón de la alta jerarquía política o administrativa de que algunos de aquellos están investidos, y por la necesidad de mantener en elevados planos la dignidad y autonomía que ella supone, la Constitución permite la existencia de juicios y jueces especiales, bien sea por el Congreso, ora por éste y la Corte Suprema de Justicia. Por lo mismo el sistema no es de interpretación analógica ni extensiva, sino restrictiva, en el sentido de que sólo aquellos funcionarios expresamente mencionados en la Carta Política como sujetos del proceso citado, pueden invocarlo o serles deferido.

En el caso de los Procuradores Delegados, el texto objeto de discusión en este juicio dispone que sean juzgados por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en razón tanto de su elevada investidura como del hecho de que entre sus funciones tienen la de defender el interés de la ley ante las diferentes Salas de la Corte, en representación de su superior, el Procurador General de la Nación. Esta prerrogativa, teniendo en cuenta la categoría y funciones dichas, se apoya en la regla 4ª del artículo 151 de la Carta que dice:

"Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia ...

"4ª Las demás que le señalen las leyes".

No existe, pues, defecto alguno en el derecho de defensa de estos funcionarios sino por el contrario la más alta garantía de él; ni violación de los preceptos constitucionales indicados en la demanda para el juzgamiento por el Congreso o por la Corte de los altos funcionarios del Estado, ni de ningún otro texto constitucional.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto extraordinario número 409 de 1971, o Código de Procedimiento Penal, en la parte que ha sido demandada y dice: "De los procesos que se sigan contra los ...Procuradores Delegados en lo Civil, en lo Penal, ante la Policía y ante las Fuerzas Armadas... por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas".

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Manuel Charria, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Facultades al Rector de la Universidad de Caldas. **Da validez constitucional a los decretos legislativos expedidos durante el estado de sitio la relación que exista entre la normatividad extraordinaria y las causales de perturbación del orden público. Esas medidas, de vigencia limitada al tiempo de la emergencia deben propender al restablecimiento del orden o a su conservación para que encuadren en el marco constitucional, pudiendo suspender y reemplazar leyes de la normalidad jurídica.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 21 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 30 de 21 de julio de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. El Gobierno Nacional ha enviado para revisión constitucional el Decreto legislativo número 1412 de 24 de junio de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público", cuyo texto es el siguiente:

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que en la Universidad de Caldas se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de dicho claustro;

"Que la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país constituye uno de los factores graves de alteración del orden público;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público;

"Que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Rector de la Universidad de Caldas, con sede en la ciudad de Manizales, para dictar cuando lo considere necesario, medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva Universidad.

"Artículo 2º Los actos que expida el Rector de la Universidad de Caldas en virtud de la facultad conferida en el artículo 1º de este Decreto, deberán ser aprobados por el Gobernador del Departamento de Caldas.

"Artículo 3º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 24 de junio de 1977".

(Aparece firmado por el Presidente de la República y los Ministros del Despacho).

II. *Consideraciones.*

1. En el caso de la Universidad de Nariño, semejante al presente de la Universidad de Caldas, el Gobierno profirió un decreto con igual sentido, distinguido con el número 968 de fecha 3 de mayo del año en curso, el cual fue declarado constitucional por la Corte, en sentencia de 23 de junio de 1977. En tal providencia, y como fundamento de la decisión tomada, se dijo:

"El decreto transcrito viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho Ejecutivo, y tiene como antecedente el número 2131 de 1976, por el cual se declaró

turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el cual fue declarado exequible por la Corte en sentencia de noviembre 4 de 1976.

"Dentro del traslado para la intervención ciudadana los señores José Francisco Delgado y Galo Armando Burbano, pidieron que se declarara inexequible el decreto por adolecer de falsa motivación y no tener relación alguna con el orden público.

"El Procurador General de la Nación, en su oportunidad, conceptuó que el decreto es exequible y solicitó que así se declare. Aduce en apoyo de su tesis el fallo de la Corte de 9 de agosto de 1971 dictado sobre el Decreto legislativo número 1259 de 25 de junio de 1971.

"Cuando se hizo la revisión constitucional del Decreto legislativo número 1259 de 1971, por medio del cual se dispuso que 'mientras dure el presente estado de sitio, facúltase a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital para dictar cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades, excepción hecha de las relativas a aprobación anual del presupuesto y creación de universidades docentes, investigativas o administrativas'. La Corte para declararlo constitucional, se expresó en los siguientes términos, que reitera ahora como motivación de su fallo:

"Consideraciones:

"Primera. La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal de estado de sitio, los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídico de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada en los fallos de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo y 18 de agosto de 1970 y 23 y 31 de marzo, 1º de abril y 27 de mayo del año en curso.

"Segunda. El Decreto 1259 que se revisa, al facultar a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital, 'para dictar, cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades', se ciñe a la doctrina expuesta sobre ejercicio de los poderes de estado de sitio". (G. J., T. CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, enero a diciembre de 1971, pág. 341).

"Como el decreto que ahora se revisa, salvo lo dispuesto en el artículo 2º que dispone la aprobación por el Gobernador de Nariño de las medidas señaladas en el artículo 1º, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad del mismo Departamento, es igual al dictado en 1971 que se transcribió, la conclusión es que se arregla a la Constitución Nacional".

2. De contenido idéntico son las consideraciones que hizo la Corte para declarar exequible el Decreto legislativo número 1162 de 1977, relacionado con la Universidad Nacional, y que rezan:

"1ª Da validez constitucional a los decretos legislativos expedidos durante el estado de sitio la relación que exista entre la normatividad extraordinaria y las causales de perturbación del orden público. Esas medidas, de vigencia limitada al tiempo de la emergencia, deben propender al restablecimiento del orden o a su conservación para que encuadren en el marco constitucional, pudiendo suspender y reemplazar leyes de la normalidad jurídica.

"2ª El Decreto 1162, en estudio, da facultad al Rector de la Universidad Nacional, con sede en Bogotá, para dictar las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que los estatutos propios de esa entidad confieren a las demás autoridades de dicha universidad; estas medidas deben llevar la firma del Ministro de Educación Nacional, como Presidente del Consejo Superior Universitario.

"En esta forma suspende temporalmente la vigencia de leyes, decretos y otras disposiciones referentes a gobierno de la Universidad Nacional, mientras dure el actual estado de sitio.

"3ª Como considerandos para expedir el decreto revisado se enuncian los numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de la Universidad Nacional; la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país que constituye uno de los factores graves de alteración del orden público; y que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo.

"La Corte encuentra que las medidas adoptadas tienen relación con las causas de la perturbación, buscan el restablecimiento de la norma-

lidad social y, en consecuencia, se ajustan a las exigencias de la Constitución.

"4ª Similar situación de hecho tuvo idéntica reglamentación por medio del Decreto legislativo número 968 de mayo de este año, en tratándose de la Universidad de Nariño, habiendo la Corte reconocido la conformidad de este Decreto con el estatuto supremo. Como también en cuanto a la misma Universidad Nacional, según el Decreto legislativo número 1259 de 1971 que fue igualmente declarado exequible".

III. *Decisión.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución Política, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 1412 de 24 de junio de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Comuníquese al Gobierno. Cúmplase.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario.

Salvamento de voto.

Mediante el Decreto extraordinario 1412 de 24 de junio de 1977, el Gobierno Nacional le concedió al Rector de la Universidad de Caldas plenas facultades para adoptar todas las medidas académicas, administrativas y disciplinarias que, de conformidad con el orden jurídico, le corresponden a los funcionarios y organismos universitarios distintos del Rector.

Como justificación de tal ordenamiento, se afirma en los considerandos del decreto mencionado, que en la Universidad de Caldas se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento del claustro; que la alteración de la vida universitaria constituye uno de los factores graves de alteración del orden público; que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público; y que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios que contribuyan eficazmente al restablecimiento del normal funcionamiento de la Universidad de Caldas.

Lo primero que habría que observar es que las autoridades universitarias están dotadas, por el conjunto de normas vigentes, de los poderes necesarios para que la Universidad funcione normalmente. Suspender el funcionamiento de los organismos universitarios, para traspasar al Rector las atribuciones que corresponde a ellos, no implica propiamente un otorgamiento de nuevos poderes a las directivas de la Universidad, sino sencillamente desarticular su organización docente y administrativa. Si los actos de violencia que se han presentado en la Universidad de Caldas, según lo denuncia el primer considerando del Decreto 1412 de 24 de junio de 1977, no han sido protagonizados por las autoridades encargadas de su dirección, sino por otros grupos de personas, como lo serían los estudiantes, como parece indicarlo la intención del decreto, la medida extraordinaria de hacer cesar las autoridades docentes, para concentrar en el Rector toda suerte de atribuciones, no tiene vinculación alguna con la causa de la perturbación de la vida del claustro universitario.

El inciso tercero del artículo 121 de la Constitución faculta al Gobierno para suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, esto es, aquellas normas que obstaculicen la labor policiva del Gobierno para restablecer el orden público quebrantado por guerra exterior o por conmoción interior. Por lo tanto, las leyes suspendidas deben tener íntima vinculación con las causas que obligaron al Gobierno a optar por la declaratoria del estado de sitio, como consecuencia de la turbación del orden público policivo (numeral 7º del artículo 120 de la Carta).

El Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976 declaró el estado de sitio teniendo en cuenta dos motivos: la huelga que para entonces tenía paralizado el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y los "frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios". Como el paro médico terminó desde fines de 1976, las

medidas extraordinarias decretadas por la Universidad de Caldas tienen necesariamente que referirse a la comisión, en sus claustros, de los delitos enumerados en el considerando 8º del decreto que declaró el actual estado de sitio.

Si los actos que han impedido el normal funcionamiento de la Universidad de Caldas, según el primer considerando del Decreto 1412 de 24 de junio de 1977, no los han ejecutado las autoridades docentes distintas del Rector, y si esos actos no son los delitos de "frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios", carece en absoluto de justificación la desinstitucionalización del centro docente de Manizales.

Por otra parte, en los considerandos del Decreto 1412 no aparece información alguna sobre el acaecimiento de los hechos delictuosos que tuvo en cuenta el Gobierno para declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

Las razones expuestas explican el voto negativo dado a la sentencia que declaró constitucional el Decreto extraordinario 1412 de 24 de junio de 1977.

Julio Salgado Vásquez, José María Velasco Guerrero.

Salvamento de voto.
Decreto 1412 de 1977.

Decretos anteriores relacionados con aspectos idénticos o similares, declarados igualmente exequibles, merecieron del suscrito algunas observaciones de orden constitucional. Como mantengo esos puntos de vista, nuevamente doy por reproducidas esas opiniones adversas.

Bogotá, agosto 3 de 1977.

Gustavo Gómez Velásquez.

ARBITRAMENTO

Fallos en conciencia: **La facultad de dictar un fallo en conciencia no excluye necesariamente ser motivación, sino que da mayor amplitud a las facultades del juzgador, al permitirle aplicar las reglas de simple equidad, prescindiendo de las limitaciones a esas reglas que implican a veces las disposiciones del derecho escrito: Cuando la ley ha autorizado estos fallos no ha dicho, en efecto, que no deben motivarse, esto es, que no se den a conocer las razones de equidad tenidas en cuenta ... No es solamente en relación con los Tribunales de Arbitramento como se ha previsto la posibilidad de dictar fallos en conciencia, puesto que el Título XLVI del C. P. C. regula un procedimiento verbal en el cual puede pedirse por las partes al juez que el fallo sea dictado en conciencia, cuando ellas sean capaces para transigir y cuando se trate de un asunto susceptible de ser objeto de transacción.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 28 de julio de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 31 de 28 de julio de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. En escrito de 10 de marzo de 1977, la ciudadana Margarita Abello Cuenca, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, pide a la Corte declare inexequibles las siguientes normas del Código de Comercio (Decreto número 410 de 1971); artículo 2012, en la parte que dice: "si la sentencia ha de dictarse en derecho"; numeral 5º del mismo artículo; inciso 1º del artículo 2013 y numeral 6º del artículo 2020.

Por hallarse cumplidos los requisitos de forma previstos en el artículo 16 del Decreto número 432 de 1969, la demanda fue aceptada, y se ordenó correr traslado de ella al Procurador General de la Nación, para los efectos legales del caso.

2. El texto de las disposiciones objeto de impugnación, es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 410 DE 1971

"(marzo 27)

"*por el cual se expide el Código de Comercio.*

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,

"*Decreta:*

"... ... ...

"Libro Sexto.

"Procedimientos.

"Título III.

"Del arbitramento.

"... ... ...

"Artículo 2012. Los árbitros deben ser ciudadanos colombianos en ejercicio de sus derechos civiles, y abogados inscritos *si la sentencia ha de dictarse en derecho.*

"El documento de compromiso deberá contener:

"... ... ...

"5. La determinación de si los árbitros deben decidir en derecho o en conciencia, y en el último caso si quedan facultados para conciliar las pretensiones opuestas. Si nada se estipula al respecto, el laudo será en derecho. La facultad para conciliar se deberá conceder expresamente.

"El compromiso que no cumpla los requisitos de los numerales 1º a 3º y la designación de árbitros que no reúnan las mencionadas calidades, son nulos.

"Artículo 2013. En virtud de la cláusula compromisoria, ...*En dicha cláusula se expresará la manera como los árbitros deben decidir, teniendo en cuenta lo establecido en el ordinal 5º de dicho artículo* (el 2012).

"... ... ...

"Artículo 2020 ...

"Son causales del recurso (de anulación) las siguientes:

"... ... ...

"6ª Haberse fallado en conciencia debiendo ser en derecho siempre que así aparezca expresamente en el laudo". (Las subrayas son del actor).

(Diario Oficial número 33339 de 16 de junio de 1971).

3. El actor señala como violado el artículo 163 de la Constitución, y al respecto dice:

"El artículo 163 de la Carta dispone: 'Toda sentencia deberá ser motivada'. Ante todo señalo que la Constitución Nacional establece las condiciones mínimas que una persona debe cumplir para ser juez de la República. Así lo anotamos en los artículos 150, 155, 157, 158 de la Constitución Nacional, los cuales exigen que para desempeñar el cargo de juez en la administración de justicia se necesita ser abogado titulado.

"El artículo 2012 del Código de Comercio habla de las calidades y designación de los árbitros. Dice que los árbitros deben ser ciudadanos colombianos en ejercicio de sus derechos civiles y abogados inscritos; pero el último requisito se excusa si la sentencia ha de dictarse en conciencia, ella no será ni motivada y tampoco los árbitros serán abogados titulados.

"Gravísima cuestión trae este artículo al contemplar los fallos en conciencia. Se funda en el principio de la irresponsabilidad; olvidando que los jueces deben fallar en derecho con base en proposiciones de derecho y no en base a sofismas de hecho, que es lo que regularmente sucede en todos los fallos de conciencia.

"Esta exigencia obedece a la necesidad de evitar la arbitrariedad de los jueces: ellos en sus fallos deben exponer las disposiciones legales y las razones de justicia o equidad que constituyen los fundamentos de la decisión, así como la apreciación que hacen de las pruebas aducidas al proceso y de los alegatos presentados por las partes. Todas esas circunstancias deben constar en las sentencias, y por eso deben fundarse en motivos legales que claramente expuestos le sirvan de base. De otra manera no habría justicia, sino pasión. Además, el fallo debe ser público, y se debe dar lugar a las revisiones y apelaciones necesarias, el cual si el laudo arbitral es en conciencia, no da lugar a apreciar la decisión de los jueces y hace ineficaz, por lo tanto, el buen éxito y marcha eficaz en la administración de justicia".

II. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

1. El Jefe del Ministerio Público, en concepto número 269 de 2 de mayo del año en curso, manifiesta: "Son exequibles los preceptos acusados, contenidos en los artículos 2012, 2013 y 2020 del Código de Comercio (Decreto extraordinario número 410 de 1971)".

2. De modo principal aduce en favor de su concepto, la doctrina de la Corte contenida en la sentencia de 29 de mayo de 1969, y agrega:

"Nada hay que objetar en cuanto a la competencia de la Corte Suprema y el cumplimiento de los requisitos formales exigibles para esta clase de libelos (Arts. 214 de la Carta Política y 16 del Decreto 432 de 1969).

"La acusación se erige sobre el supuesto de que los preceptos impugnados prohíben que el fallo en conciencia se motive o implican al menos la ausencia de motivación.

"Conviene anotar desde ya que esta apreciación es equivocada, pues no encuentra fundamento ni en los textos legales ni en el espíritu de la institución.

"La institución del arbitramento en asuntos mercantiles se hallaba contemplada ya en la legislación anterior al Código vigente.

"Este ordenamiento la reglamenta en términos análogos, si no idénticos, a los del Código de Procedimiento Civil (Decretos extraordinarios 1400 y 2019 de 1970), artículos 663 a 676, a los que son equivalentes los artículos 2011 a 2024 del Decreto extraordinario 410 de 1971.

"Uno y otro Código prevén, pues, la posibilidad de que el laudo arbitral se dicte en conciencia y no en derecho, como también lo contemplaba el Código Judicial anterior".

III. *Consideraciones:*

1. El artículo 163 de la Constitución manda: "Toda sentencia debe ser motivada". Tan breve y conciso precepto entraña una garantía para el gobernado de no ser objeto de arbitrariedad o atropello cuando quiera que sea sujeto, activo o pasivo, de una decisión o acto jurisdiccional.

Desde el punto de vista semántico, "motivar" significa "dar, manifestar, expresar o explicar la causa o motivo que se tuvo para decir o callar algo para la ejecución o no ejecución de una cosa cualquiera". Proyectada la noción al campo de la justicia y específicamente al de la sentencia, como acto jurídico, significa preceder la decisión de los motivos en que se funda, por razones de *equidad,* que no otra cosa es la *justicia* aplicada al caso concreto.

"Si toda sentencia dirime un litigio, anota Samper en su comentario científico de la Constitución, ... claro que ha de autorizarse el fallo *con los motivos que lo justifican.* Sin esto no se produce en la sociedad la convicción de que el fallo es justo. Así la Constitución exige, agrega, que toda sentencia sea motivada, con lo cual llevará en sí misma la garantía de su equidad o la base del criterio con que sea aplaudida o censurada". (Pág. 393, Tomo Segundo, edición de 1951).

Semejante contenido ideológico exhibe el artículo 304 del Código de Procedimiento Civil: "La sentencia deberá contener la indicación de las partes, un resumen de las cuestiones planteadas, las consideraciones *necesarias* sobre los hechos y su prueba, los fundamentos legales y jurídicos *o las razones de equidad en que se basa*" (subraya la Corte).

No es, pues, desde el punto de vista constitucional, indispensable que la motivación exponga y desarrolle únicamente principios y tesis jurídicos; puede hacerlo aduciendo razones de equidad o de orden social.

2. Supone el actor y sobre esa creación meramente subjetiva erige su estructura acusatoria, que las normas del Código de Comercio tachadas, establecen la "no motivación" de los fallos *en conciencia.* El error es ostensible, y así lo puso de presente la corporación en el fallo invocado por el Procurador General de la Nación. Entonces dijo:

"d) La afirmación del demandante —compartida por el señor Procurador— de que los fallos en conciencia se oponen al artículo 163 de la Constitución Nacional, que exige la motivación de toda sentencia, tampoco suministra base para declarar inexequibles los artículos 1216 del Código de Procedimiento Civil y 6º de la Ley 2ª de 1938. Porque la facultad de dictar un fallo en conciencia no excluye necesariamente su motivación, sino que da mayor amplitud a las facultades del juzgador, al permitirle aplicar las reglas de simple equidad, prescindiendo de las limitaciones a esas reglas que implican a veces las disposiciones del derecho escrito. Cuando la ley ha autorizado estos fallos no ha dicho, en efecto, que no deben motivarse, esto es, que no se den a conocer las razones de equidad tenidas en cuenta. Por el contrario, en el Código de Procedimiento Civil, al regular la forma de dictar las sentencias (Art. 471), se dice que éstas se formulan 'expresando las disposiciones legales *y las razones de justicia o equidad que constituyen los fundamentos de la decisión*' (subraya la Corte). Además, no es solamente en relación con los Tribunales de Arbitramento como se ha previsto la posibilidad de dictar fallos en conciencia, puesto que el Título XLVI del Código de Procedimiento Civil regula un procedimiento verbal en el cual puede pedirse por las partes al juez que el fallo sea dictado en conciencia, cuando ellas sean capaces para transigir y cuando se trate de un asunto susceptible de ser objeto de transacción".

3. Lo anterior es suficiente para concluir que las disposiciones del Código de Comercio, objeto de censura, no quebrantan el artículo 163 de la Carta, ni otra disposición de la misma, y que por consiguiente se debe afirmar su exequibilidad.

IV. *Decisión.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

a) Es exequible el artículo 2012 del Decreto número 410 de 1971 (Código de Comercio), en la parte que dice: "si la sentencia ha de dictarse en derecho ...";

b) Es exequible el numeral 5º del mismo artículo 2012, que dice: "La determinación de si los árbitros deben decidir en derecho o en conciencia, y en el último caso si quedan facultados para conciliar las pretensiones opuestas. Si nada se estipula al respecto, el laudo será en derecho. La facultad para conciliar se deberá conceder expresamente. El compromiso que no cumpla los requisitos de los ordinales 1º a 3º, y la designación de árbitros que no reúnan las mencionadas calidades, son nulos";

c) Es exequible la parte del artículo 2013 del citado Decreto número 410 de 1971, Código de Comercio, que dice: "En dicha cláusula se expresará la manera como los árbitros deben decidir, teniendo en cuenta lo establecido en el ordinal 5º de dicho artículo";

d) Es exequible el numeral 6º del artículo 2020 del expresado Decreto número 410 de 1971, Código de Comercio, que dice: "Haberse fallado en conciencia debiendo ser en derecho siempre que así aparezca expresamente en el laudo".

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Charria Angulo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Alfonso Guarín Ariza
Secretario

Aclaración de voto.

La decisión precedente la comparto en cuanto a la exequibilidad de las normas allí citadas y que se refieren al arbitramento voluntario, surja éste de la cláusula compromisoria o del contrato de compromiso. Para llegar a esa conclusión basta considerar el pie de igualdad en que obran las partes, la voluntariedad del acuerdo y su principal fundamento: controversia susceptible de transacción, realizada por partes que tienen capacidad para ello. No se interfiere, con esto, la administración de justicia, ni se causa quebranto alguno a quienes asienten en dar término, de esta manera, a una diferencia.

Pero en lo que si no estoy de acuerdo es en la motivación, máxime cuando se ratifica lo dicho en sentencia de 29 de mayo de 1969, llegándose a citar algunos de sus apartes. No son pocas las diferencias conceptuales que me suscita esta referencia. Es más, la considero en algunos de sus puntos visiblemente errada y, en tal forma, que expone a la administración de justicia a quebrantos manifiestos y graves, pues allí se indica como fenómeno constitucional el que organismos ajenos a ella, accionados por particulares (jueces-partes; tal vez por ésto los jueces mejor remunerados), ejerzan funciones judiciales de obligado acatamiento en no pocos y trascendentes casos. Voy a referirme sintéticamente a algunos aspectos de divergencia:

1. La Carta estructura el servicio público de la administración de justicia y dispone que el Estado y los particulares se someten, obligatoriamente, a sus dictados en las diferencias que surjan entre aquél y éstos o entre estos últimos. Pero en parte alguna autoriza (salvo lo del jurado de conciencia) que unos y otros se subordinen forzosamente a la decisión de particulares, así el organismo constituido de modo tan vicioso se le llame tribunal y a sus integrantes árbitros, componedores, jueces de compromiso, etc. Al ciudadano o gobernado puede imponérsele el que tenga que acudir a los jueces o magistrados que forman parte de la administración de justicia pero no a organismos o cuerpos ajenos a ésta. No se entendería que la Constitución componga un servicio de tan vital naturaleza, sea cuidadoso en su organización y funcionamiento, para luego propiciar su sustitución y desplazamiento hacia particulares. Quien no quiera acudir a un arbitramento está amparado por la Constitución para no hacerlo. Quien así obra no se opone a que se dirima una controversia sino que invoca el sometimiento a lo único que lo obliga la Constitución: a los jueces que forman parte de la administración de justicia, como creación constitucional, o creación legal pero exigiéndose en este último evento que operen dentro de la jurisdicción.

2. Cuando la mencionada doctrina (mayo 29/69) interpreta el artículo 58 de la Constitución ("la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y *demás tribunales y juzgados que establezca la ley,* administran justicia"), en el sentido de permitir que el legislador ordinario pueda organizar tribunales especiales o simplemente ocasionales o transitorios, como son los de arbitramento forzoso, se distorsiona el claro y eficaz sentido del Constituyente para hacerle servir un concepto ajeno y nocivo. Aquél no quiere frenar la solución de necesidades futuras ni oponerse a realidades judiciales surgidas con el correr de los tiempos, la ley podrá, por fuera de las creaciones concretas a que atiende la Constitución, establecer otros organismos que procuren el mismo fin. Pero exige, eso sí, que se integren a la Rama Jurisdiccional del Poder Público y respondan a las condiciones esenciales de todo el organismo de justicia (independencia, responsabilidad, capacidad, incompatibilidades, etc.). Jamás está insinuando que puede la ley común innovar jueces o magistrados que dependan del Ejecutivo, de la Cámara o del Senado, o de los gremios, etc. El particular, así lo digan mil leyes y mil años de aplicación, en plan de juez o magistrado no responde a esa noción constitucional

de "y los demás tribunales y juzgados que establezca la ley" a que alude su artículo 58. Si así se admitiera no habría forma de frenar la destitución masiva de los naturales organismos de justicia, por desplazamiento de sus actividades, impuestas en su aplicación de modo forzado, a particulares controlados por el Ejecutivo, Legislativo, patronos, etc. La Constitución quiere movilidad y adecuación a los tiempos pero no la destrucción de sus propias y vitales instituciones.

3. Tan cierto es todo ésto que para poder imponer el sometimiento obligado a un particular, que no hace parte de la administración de justicia, ha sido necesario preceptuar en el artículo 164, inciso segundo, que "la ley podrá instituir jurados para causas criminales". Si la interpretación de la aludida sentencia fuera correcta, sobraría esta previsión, puesto que los jurados estarían dentro de la esfera de esos "demás tribunales o juzgados" del Art. 58, interpretado tan lamentablemente. Bastaría llamarles Tribunal de Jurados o Cuerpos Judicial de Jurados, etc. Pero el espíritu de la Constitución es manifiesto, para poder obligar a que terceros se sometan a particulares, ha tenido que disponer, en el campo penal, la posibilidad de los jurados. Por fuera de éstos, la Constitución no permite, ni tolera, ni vislumbra particulares como juzgadores a los cuales un ciudadano o persona jurídica tenga que someterse obligada, forzada, fatal y mansamente. Además, si ese párrafo, desentrañado su evidente espíritu en forma tan desviada e inadmisible, tiene ese valor por qué el citado artículo 164 tuvo que señalar que "la ley establecerá y organizará la *jurisdicción* del trabajo y podrá crear *tribunales* de comercio". ¿Acaso todo esto, y con mayor razón, no estaba contenido y expresado en el artículo 58 ("... y demás tribunales y juzgados que establezca la ley ...")? Si algo obtuvo la tozuda oposición del señor Samper al jurado en causas criminales, hoy día confirmado en sus razones, pues la tendencia es su eliminación, no es lo que la glosada sentencia trata de deducir caprichosamente, sino algo muy distinto y fundamental: que para poderse imponer la obligada actuación de particulares como dispensadores de justicia, tiene que existir un precepto constitucional expreso y concreto.

4. La exigencia del artículo 163, de que "toda sentencia deberá ser motivada" ciertamente se compagina con el criterio de libre conciencia que impera en el jurado, pero no con el de los árbitros (al menos los de curso forzoso), que pueden fallar por el mismo sistema de íntima convicción. La razón es bien sencilla:

a) Los jurados son excepción constitucional y su naturaleza y funcionamiento tiene un entendido valor universal (libre, soberana e íntima convicción acudiendo solo a la dirección que le suministre su conciencia);

b) Los árbitros no tienen esta fuente de creación;

c) Los jurados no dictan sentencia. Pronuncian un concepto, una veredicción, sobre la cual se apoya el fallo, el cual tiene que motivarse;

d) Los árbitros, por el contrario, sí dictan sentencia. De donde la falta de motivación de las decisiones tomadas por éstos sí peca contra la Constitución cuando omiten indicar las razones de su determinación, requisito de tanta importancia que la primera consideración de la Corte, en el caso sub júdice, afirma que "tan breve y conciso precepto (Art. 163), entraña una garantía para el gobernado de no ser objeto de arbitrariedad o atropello cuando quiera que sea sujeto, activo o pasivo, de una decisión o acto jurisdiccional".

Lo menos que ésto plantea es una antinomía repudiable: el ciudadano, cuando se le somete a la Corte, Tribunales Superiores, Juzgados de Circuito, etc., debe ser protegido de la arbitrariedad, exigiéndose que sus fallos se motiven; pero cuando se trata de árbitros (notoriamente inconstitucionales cuando son de obligada acogida o sometimiento) éstos sí pueden olvidarse de dicha garantía. Y no hay duda que en el primer evento está el gobernado mejor protegido que en el segundo, evento este último en el cual deberían exigirse mayores resguardos y protecciones, puesto que la arbitrariedad e injusticia es más inminente e incontrolable.

e) La sentencia de mayo 29/69, que en parte reproduce la decisión que origina esta aclaración, expresa:

"... d) La afirmación del demandante —compartida por el señor Procurador— de que los fallos en conciencia se oponen al artículo 163 de la Constitución Nacional, que exige la motivación de toda sentencia, tampoco suministra base para declarar inexequibles los artículos 1216 del Código de Procedimiento Civil y 6º de la Ley 2ª de 1938. Porque la facultad de dictar un fallo en conciencia no excluye necesariamente su motivación, sino que da mayor amplitud a las facultades del juzgador, al permitirle aplicar las reglas de simple equidad, prescindiendo de las limitaciones a esas reglas que implican a veces las disposiciones del derecho escrito. Cuando la ley ha autorizado estos fallos no ha dicho, en efecto, que no deben motivarse, esto es, que no se den

a conocer las razones de equidad tenidas en cuenta. Por el contrario, en el Código de Procedimiento Civil, al regular la forma de dictar las sentencias (Art. 471), se dice que éstas se formulan 'expresando las disposiciones legales y las *razones de justicia o equidad que constituyen los fundamentos de la decisión*' (subraya la Corte). Además no es solamente en relación con los Tribunales de Arbitramento como se ha previsto la posibilidad de dictar fallos en conciencia, puesto que el Título XLVI del Código de Procedimiento Civil regula un procedimiento verbal en el cual puede pedirse por las partes al juez que el fallo sea dictado en conciencia, cuando ellas sean capaces para transigir y cuando se trate de un asunto susceptible de ser objeto de transacción''.

Sea lo primero decir que ni el procedimiento verbal (hoy artículos 442 y ss. del C. P. C.), ni el abreviado (Arts. 414 y ss.), son formas de fallos en conciencia (a no ser la que acompaña, purifica y orienta a todo juzgador), sino trámites menos dispendiosos y que en su propósito de celeridad tratan de obedecer a criterios como el de continuidad, concentración, etc., pero que de modo general tiene que obedecer a los sistemas probatorios que rigen para todo juez. Quien diga que la modalidad de juzgamiento basada exclusivamente en la conciencia del juzgador (equidad, epiqueya), es compatible con la motivación del fallo, incurre en notoria confusión. El primer sistema no solo permite sino que impulsa al fallador a apartarse de patrones jurídicos (probatorios especialmente); el segundo (el que manda motivar las decisiones), le impone esa sujeción. Mal podría manifestar o explicar la causa o motivo de su fallo, quien solo procede por una íntima y libre convicción; exigirle este compromiso intelectual sería desvirtuar y contradecir el sistema y hacerlo inoperante. No puede compaginarse la posibilidad de prescindir de las ''limitaciones a esas reglas que implican a veces las disposiciones del derecho escrito'', y la necesidad de motivar el fallo sobre las mismas. Es que hay que reconocer que quien puede recurrir a un fallo en conciencia (verdad probada y buena fe guardada; a lo que ellos parecierè y sin facultad de disentir), está menos que impedido para poder expresar esos recónditos e inasibles motivos por los cuales procedió y que tuvieron validez para él y tal vez no para otros. Ahora bien, que en un caso excepcional se pueda y obtenga una motivación no es aspecto que cambie el sistema ni lo vacune contra los peligros que se quieren precaver con el requerimiento constitucional de la motivación de los fallos, pues basta la permisión de dejar de lado este requisito para que se advierta la magnitud del riesgo y el constante ejercicio de esta facultad.

No es ocasión para comentar más a espacio el fallo de 29 de mayo de 1969. Ya se tendrá oportunidad más feliz y concreta de analizar otras muchas de sus facetas discutibles y perjudiciales, al menos para el suscrito. A los fines anunciados, las glosas anteriores cumplen este cometido.

Gustavo Gómez Velásquez.

DECOMISO

De efectos del delito: La Sala ordena estar a lo resuelto en fallo de agosto 3 de 1972.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 11 de agosto de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Eustorgio Sarria*).

Aprobado Acta número 33 de 11 de agosto de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. En ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, el ciudadano Orlando Zea Mora, en demanda de 18 de abril del año en curso, pide a la Corte se declare la inexequibilidad de los artículos 59 de la Ley 95 de 1936 y 727, inciso 2º, del Decreto 409 de 1971, normas que hacen parte de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, y que dicen:

"Artículo 59. Las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito, o que provengan de su ejecución, se confiscarán y entregarán al Estado, a menos que la ley disponga que se destruyan, o que se devuelvan a quien se hubieren sustraído, o a un tercero sin cuya culpa se hubiere usado de ellos".

"..... .....

"Artículo 727. *Destino de las cosas secuestradas.* Las cosas secuestradas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 350, se mantendrán depositadas en cuanto sea necesario para los fines del proceso.

"Terminado el proceso, se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación; en caso contrario, se destinarán para el pago de las sumas que deba cubrir el procesado por razón de daños y perjuicios, multas, costas, etc.".

2. Admitida la demanda se corrió traslado de ella al Procurador General de la Nación, funcionario que en concepto número 276 de 23 de junio de 1977, manifiesta:

"a) Existe cosa juzgada en relación con el artículo 59 del Código Penal (Ley 95 de 1936) y con la parte del inciso segundo del artículo 727 del Código de Procedimiento Penal que dice: 'se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación'.

"b) Es exequible en lo demás el mismo inciso segundo del artículo 727 del Decreto extraordinario 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal).

"Respectuosamente solicito a la honorable Corte Suprema que lo declare así".

3. Coinciden las conclusiones anteriores del Ministerio Público con las del informe de 25 de abril de este año de la Secretaría de la Sala, y además, se ha agregado al expediente copia auténtica de los fallos proferidos por la Corte sobre la materia de fechas 3 de agosto y 3 de noviembre de 1972, que en su orden declaran:

"Es exequible el artículo 59 del Código Penal (Ley 95 de 1936)";

"Es constitucional el artículo 727, inciso 2º, del Decreto número 409 de 1971, del Código de Procedimiento Penal, en la parte que dice: 'se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación' ".

II. *El concepto del Procurador General de la Nación.*

1. La opinión del Jefe del Ministerio Público aparece precedida de estas observaciones:

"Como ya lo ha conceptuado esta Procuraduría, y lo ha decidido la Corte en los fallos citados, en el artículo 59 del Código Penal y en el 727 del de Procedimiento incurrió el legislador en impropiedad idiomática al hablar de *confiscación,* pues la verdadera figura jurídica que tales preceptos consagran es la del *comiso* o *decomiso,* que es una pena accesoria. De ahí por qué no se halló violación del artículo 34 de la Carta, que prohíbe aquella medida punitiva.

"Nada hay que agregar ahora para rebatir las razones del actor, atinentes sólo a la mal denominada 'confiscación'.

"En cuanto a la segunda parte del inciso segundo del artículo 727, la demanda no contiene tacha alguna de inconstitucionalidad, y ciertamente no se ve que infrinja preceptos superiores".

III. *Consideraciones.*

1. En verdad, y como está dicho y demostrado, respecto del artículo 59 del Código Penal y de la parte del artículo 727, inciso 2º, del Decreto 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal), que dice: "se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación", existe el fenómeno jurídico procesal de la cosa juzgada, que por su misma naturaleza y consecuencias, inhibe a la Corte para tomar cualquier decisión al respecto.

2. En relación con la parte restante del inciso 2º del artículo 727 del Código de Procedimiento Penal, como bien lo anota el Procurador "la demanda no contiene tacha alguna de inconstitucionalidad, y ciertamente no se ve que infrinja precepto superior". Es decir, que no quebranta las normas citadas por el actor, ni otra alguna de la Constitución.

IV. *Decisión.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Respecto del artículo 59 del Código Penal, Ley 95 de 1936, estése a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de agosto de 1972, por medio de la cual se declaró su exequibilidad.

2º Respecto del inciso 2º del artículo 727 del Decreto extraordinario número 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal, en la parte que dice: "Se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación", estese a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de noviembre de 1972, por medio de la cual se declaró su exequibilidad.

3º En relación con el resto del inciso 2º del citado artículo 727, la Corte lo declara exequible.

Comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Luis H. Mera B.
Secretario General, encargado.

BIBLIOTECA

INTERVENCION ESTATAL

Control de arrendamientos. El mandato legal contenido en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, permite al Presidente de la República, como Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder, expedir las medidas que considere necesarias para regular el proceso normal de las industrias o empresas públicas o privadas; estas funciones de intervención se hallan dentro de la órbita constitucional del Presidente y encuadran, por consiguiente, en su ejercicio, dentro del numeral 11 del artículo 76, Constitución Nacional. — Facultades especiales del ordinal 11, artículo 76, Constitución Nacional. La facultad de intervenir atribuida a la administración, dura tanto como la ley que la confiere y, de no dejarse término al uso de ellas, la competencia del Ejecutivo carece de plazo; por consiguiente, él se halla en aptitud de cambiar, modificar, sustituir unos decretos de intervención por otros, con fuerza legal, sin agotar su capacidad normativa. — En lo anterior se halla una diferencia fundamental entre este tipo de intervención y la autorizada por el ordinal 12 del mismo artículo 76, Constitución Nacional, pues éstas tienen que darse por tiempo dado.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 25 de agosto de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 35 de 25 de agosto de 1977.

El ciudadano Mauricio Rafael Buitrago pide a la Corte Suprema, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 24 de la Constitución, se declare la inexequibilidad de las siguientes normas:

"LEY 7ª DE 1943
"(marzo 2)

"por la cual se dictan algunas disposiciones de carácter económico y se dan unas autorizaciones al Gobierno.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"... ... ...

"Artículo 3º ... ...

"Parágrafo. Autorízase igualmente al Gobierno para dictar las medidas necesarias, a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos".

(Diario Oficial número 25197, de 6 de marzo de 1943).

"DECRETO NUMERO 2770 DE 1976
"(diciembre 27)

"por el cual se dictan disposiciones sobre control de precios de arrendamientos en las áreas urbanas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las que le confiere la Ley 7ª de 1943 y normas concordantes,

"Decreta:

"Artículo 1º A partir de la fecha quedan congelados los precios de los arrendamientos de bienes raíces urbanos.

"Para efectos de lo dispuesto en este artículo, el precio de arrendamiento será el que efectivamente deba cubrir el arrendatario por concepto de su obligación de pago correspondiente al último período que haya vencido con anterioridad a la fecha de expedición de este Decreto.

"Artículo 2º Los contratos de arrendamiento que se celebren con posterioridad a la fecha de

vigencia de este Decreto quedarán sujetos a la congelación establecida en el artículo anterior. En consecuencia, no podrá modificarse el precio de arrendamiento inicialmente pactado.

"Artículo 3º ... ...

"Artículo 4º Derógase el artículo 16 del Decreto 677 de 1972".

(Diario Oficial número 34704, de 18 de enero de 1977).

"DECRETO NUMERO 63 DE 1977
"(enero 14)

"por el cual se reglamenta el Decreto 2770 de 1976 y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 3º de la Ley 7ª de 1943 y el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional,

"Decreta:

"Artículo 1. *Determinación del precio de arrendamiento congelado.* De conformidad con el Decreto 2778 de 1976, ningún arrendador puede exigir un precio o renta superior al que hubiere sido legalmente exigible en el período inmediatamente anterior al 27 de diciembre de 1976 o al que se pacte por primera vez entre las partes respecto de inmuebles no arrendados con anterioridad a la fecha indicada.

"El precio de arrendamiento de los locales comerciales queda congelado durante la vigencia del contrato respectivo al nivel al cual hubiese sido legalmente exigible la obligación de pago en el período inmediatamente anterior al 27 de diciembre de 1976 o al que se pacte por primera vez entre las partes.

"Artículo ... ...

"Artículo 9º *De la licencia para solicitar la entrega del inmueble.* Por vencimiento del contrato ningún arrendador podrá exigir al arrendatario la entrega del inmueble, si el arrendatario hubiere cubierto los respectivos precios de arrendamiento en su oportunidad.

"Se exceptúan los casos en que el propietario haya de ocupar, por un término mínimo de seis (6) meses, para su propia habitación o negocio el inmueble arrendado, o haya de demolerlo para efectuar una nueva construcción o para reconstruirlo o repararlo con obras necesarias que no puedan ejecutarse sin su desocupación. En estos casos el arrendador deberá solicitar la licencia respectiva al Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde Mayor de Bogotá, quien mediante resolución motivada autorizará o negará la licencia. Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la expidió y el de apelación ante el Superintendente de Industria y Comercio.

"Si la causal fuere otra distinta a la del vencimiento del contrato se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil sobre el particular.

"Los arrendatarios de locales comerciales que no se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 518 del Código de Comercio, quedarán amparados por lo dispuesto en este artículo. Una vez cumplido el término de dos (2) años de ocupación, para solicitar la entrega del inmueble se aplicará lo dispuesto en el citado artículo 518.

"Artículo ... ...

"Artículo 21. *Del subarriendo.* En los casos autorizados por la ley o por el respectivo contrato para subarrendar, lo que en este Decreto se predica del arrendamiento, debe entenderse aplicable también a los contratos de subarriendo de habitaciones y locales urbanos".

El actor acusa el artículo 10, pero no lo transcribe.

El Procurador General de la Nación conceptúa que la Corte Suprema es competente para conocer de la acusación formulada contra el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943 y contra los artículos, 1º, 2º y 4º del Decreto 2770 de 1976.

En cuanto al Decreto 63 de 1977 (enero 14), manifiesta que es reglamentario del 2770 de 1976 y que, por consiguiente, la Corte carece de competencia para decidir sobre su constitucionalidad.

Consideraciones:

1ª Respecto de las disposiciones acusadas, la Corte es competente para conocer de la acusación de inconstitucionalidad propuesta contra el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, por mandato expreso del artículo 214 de la Constitución que atribuye a esta corporación la facultad de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes...".

Consecuente con esta facultad la Corte Suprema de Justicia ya pronunció fallo definitivo respecto del parágrafo del artículo 3º, con fecha 30 de noviembre de 1948, en el que se encuentra el siguiente concepto que se transcribe para efectos de precisar la calidad jurídica de las otras normas acusadas.

"Se halla por tanto el intérprete —en el caso presente la Corte— en presencia de un mandato intervencionista que satisface las exigencias

constitucionales, porque contiene un ordenamiento claro del Congreso de llevar a efecto una intervención sobre control en el precio de los arrendamientos para impedir la especulación indebida, y delimitado en su radio y en su finalidad, pues no abarca otros propósitos distintos del de evitar especulaciones, ni otros puntos respecto del arrendamiento diferentes al control de sus precios.

"En desacuerdo la Corte con la demanda y con el concepto del señor Procurador General de la Nación, al estimar que la disposición acusada es inexequible por contraria al estatuto, en cuanto implica concesión al Gobierno de facultades extraordinarias para modificar la legislación civil sobre arrendamientos, considera que el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943 entendido como lo entiende la Sala Plena, se amolda a las exigencias que el Estatuto Fundamental previene respecto de los ordenamientos legales de intervención. El mandato legal de que aquí se trata no se otorgó pro tempore, por tiempo limitado, sino que es de carácter permanente y ello solo es bastante para que aparezca claro que no envuelve una autorización de facultades extraordinarias de las contempladas por el numeral 12 del artículo 76 de la Carta. La facultad consignada en el parágrafo acusado es por su índole de intervención, de las que permite el artículo 32 de la Carta, pues se confiere para que actuando el Estado por sus varios órganos realice el equilibrio económico que haga racional el aprovechamiento de la riqueza que se crea y moviliza por el esfuerzo humano aplicado a proveer a los habitantes de las poblaciones de habitaciones y locales urbanos. Y porque el mandato legal ha de verse conferido, concreto y delimitado a la acción del Gobierno sobre los precios de los arrendamientos". (G. J., T. LXV, págs. 32 a 43).

Con base en esta y otras muchas consideraciones la Corte declaró que el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, es exequible. Esta decisión es definitiva, tiene la fuerza de la cosa juzgada e impide una nueva declaración al respecto.

2ª En relación con las disposiciones del Decreto 2770 de 1976 la Corte ha considerado que la regulación que se expide con base en los mandatos legales de intervención, en los términos del artículo 32 de la Carta, encaja dentro de la órbita administrativa comprendida en el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución por lo cual es también competente para conocer de las demandas de inexequibilidad que contra tal normatividad se propongan.

No ocurre igual en relación con el Decreto 63 de 1977 que, como se anota en el título del mismo es reglamentario, y expedido con base en el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución. Estas disposiciones no están incluidas en la enumeración taxativa del artículo 214 de la Carta que limita la competencia funcional de la Corte Suprema, por lo cual carece de aptitud constitucional para proferir fallo de inexequibilidad sobre estas disposiciones reglamentarias.

3ª Tampoco es óbice para que la Corte asuma competencia y falle definitivamente, el hecho de que en una sola petición se incluyan normas legales formal o materialmente y reglamentarias. Ha sido constante la jurisprudencia de esta corporación al respecto. (Sentencias del 14 de octubre de 1970, 21 de agosto de 1969 y 13 de febrero de 1973).

La decisión de la Corte se limita, por consiguiente, a las normas acusadas del Decreto 2770 de 1976.

4ª El Acto legislativo número 1 de 1936, en su artículo 11, dispuso:

"El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. - Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

Esta facultad de intervenir en la economía general por medio de leyes fue una consecuencia del criterio del Constituyente, respecto de la propiedad privada al darle el carácter de "función social que implica obligaciones".

En desarrollo de este precepto constitucional fue expedida la Ley 7ª de 1943 "por la cual se dictan algunas disposiciones de carácter económico y se dan unas autorizaciones al Gobierno".

El artículo tercero de la citada ley contiene este parágrafo: "Autorízase igualmente al Gobierno para dictar las medidas necesarias, a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos".

El mandato legal transcrito permitió, desde esa época, al Presidente de la República como Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder, expedir, según las exigencias del momento, las medidas que consideró necesarias o convenientes para regular el proceso normal de las industrias o empresas públicas o privadas; el Gobierno desarrolló así la función que el Constituyente le asignó, por medio de ley.

Estas funciones de intervención se hallan dentro de la órbita constitucional del Presidente y encuadran, por consiguiente, en su ejercicio, dentro del numeral 11 del artículo 76 de la Constitución.

Los Actos legislativos números 1 de 1945, en su artículo 4º y 1 de 1968, en su artículo 6º, ampliaron la órbita funcional del Presidente de la República en cuanto se refiere a la intervención del Estado en la economía nacional y le dieron un carácter imperativo.

Con base en esta Ley 7ª de 1943 fue dictado el Decreto 46 de 1965, respecto del cual dijo la Corte:

"El Decreto 46 de 1965 fue dictado por el Presidente de la República 'en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las autorizaciones que le confiere la Ley 7ª de 1943', autorizaciones éstas comprendidas en las que contempla genéricamente el numeral 11 del artículo 76 de la Carta, cuando versan sobre el ejercicio de 'funciones dentro de la órbita constitucional', por parte del Gobierno, y en virtud de facultades expresamente concedidas por la ley. Por esta razón, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, a tenor de la atribución segunda del artículo 214 de la Constitución".

Y agrega:

"La potestad de intervenir de tal modo atribuida a la administración, dura tanto como la ley que la confiere. Si ésta —y así ocurre de ordinario—, no fija término al uso de las facultades correspondientes, la competencia del Ejecutivo carece de plazo. El Gobierno queda así capacitado para dictar reglas de intervención en las materias determinadas en la ley, por lapso indefinido. De consiguiente el propio Ejecutivo se halla en aptitud de cambiar, de modificar, de sustituir unos decretos de intervención por otros, con fuerza legal, sin agotar su capacidad normativa. En este aspecto es de indicar una diferencia entre la intervención autorizada de conformidad con los artículos 32 y 76-11 de la Carta, cuando la ley no señala término para su ejercicio, y la misma posibilidad de intervenir, cuando viene de las precisas y temporales facultades extraordinarias que consagra el numeral 12 del artículo 76 del cuerpo constitucional. En esta última contingencia, las facultades tienen que darse por tiempo limitado, y por ende, el Gobierno puede dictar decretos extraordinarios equivalentes a una ley cuadro de intervención, pero dentro de este término". (Sentencia marzo 3 de 1971, G. J., Tomo CXXXVIII, págs. 62 y 63).

5ª Determinada la competencia de la Corte Suprema para conocer de la constitucionalidad del Decreto 2770 de 1976 (diciembre 17), "por el cual se dictan disposiciones sobre el control de precios de arrendamientos en las áreas urbanas", resta hacer únicamente el estudio de los artículos acusados (1º, 2º y 4º), respecto de los cuales el actor afirma que son inconstitucionales porque modifican la legislación preexistente relacionada con contratos de arrendamiento contenida en el Código Civil (Arts. 1973 a 2035) y en el Código de Comercio (Arts. 518 a 524), como también por modificar y derogar decretos especiales anteriores sobre congelación de arrendamientos (453, 1070, 1616, 1849, 1943, de 1956, 699 de 1957, 344 de 1965 y 677 de 1972, entre muchos otros), porque estas modificaciones no pueden hacerse por facultades especiales sino extraordinarias.

Al respecto se observa:

El Decreto 2770 de 1976, en las normas impugnadas, desarrolla el mandato legislativo contenido en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943.

En efecto:

a) El artículo 1º congela el canon de arrendamiento de los bienes raíces urbanos, o sea que impide su modificación en beneficio de una de las partes, el arrendatario, medida que legalmente restringe el valor y efectos jurídicos de las respectivas cláusulas contractuales;

b) El artículo 2º extiende estas medidas a los contratos de arrendamiento que se celebren con posterioridad a la fecha de vigencia del Decreto (27 de diciembre de 1976), y

c) El 4º deroga el artículo 16 del Decreto 677 de 1972, que ordenaba: "Ninguna nueva edificación gravada con hipoteca que respalde un crédito de valor constante podrá someterse a régimen de control de arrendamiento".

Estas medidas encajan dentro de las facultades de intervención concedidas por el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, facultad que autoriza para modificar toda legislación preexistente.

No hay violación del artículo 76-12 ni 118-8 de la Constitución, ni de ningún otro de sus preceptos.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Estése a lo resuelto en sentencia de noviembre 30 de 1948 de la Corte Suprema de Justicia, respecto del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943;

2º Son exequibles los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 2770 de 1976, y

3º Declárase inhibida para conocer de las acusaciones formuladas contra los artículos 1º, 9º y 21 del Decreto 63 de 1977.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

Las razones que nos mueven a no compartir el criterio de la mayoría de la Corte en cuanto ordenó estarse a lo resuelto en sentencia de noviembre 30 de 1948 respecto del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, declaró la exequibilidad de los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 2770 de 1976 y se inhibió para conocer de las acusaciones formuladas contra los artículos 1º, 9º y 21 del Decreto 63 de 1976, son las siguientes:

a) El ciudadano Mauricio Rafael Buitrago solicitó la inexequibilidad del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 2770 de 27 de diciembre de 1976 y los artículos 1º, 9º, 10 y 21 del Decreto 63 de 14 de enero de 1977.

El Decreto 63 de 1977 es reglamentario y por tanto su control constitucional al tenor del artículo 216 de la Carta corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Adminisrtativa. En relación con las disposiciones del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943 y los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 2770 de 1976, la Corte es competente para conocer la acusación formulada. De acuerdo con lo anterior, la demanda contiene una indebida acumulación de pretensiones que implica que falta el presupuesto procesal "demanda en debida forma", por lo cual se impone dictar una sentencia inhibitoria.

b) La Corte no es competente para conocer de todas las pretensiones por cuanto su control constitucional corresponde a distintas jurisdicciones. El procedimiento que se debe seguir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es diferente del estatuido en el Decreto 432 de 1969 para el control constitucional de la Corte.

La naturaleza y efectos de la acción de nulidad difieren de la acción pública de inexequibilidad, lo cual significa que no es técnico acumularlas en una misma demanda.

Por lo expuesto, consideramos que la Corte ha debido abstenerse de decidir en el fondo la demanda de inexequibilidad incoada por el ciudadano Mauricio Rafael Buitrago.

Marco Gerardo Monroy Cabra, Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Ricardo Uribe Holguín.

Salvamento de voto.

Nuestra inconformidad con el fallo anterior se limita a lo resuelto en el punto 2º. Con lo decidido en los apartes 1º y 3º estamos plenamente de acuerdo, desde luego que ya la Corte se había pronunciado sobre el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, y por cuanto, según doctrina de la Sala de Casación Civil, cuando en una misma demanda se acumulan pretensiones cuyo conocimiento no compete a la misma jurisdicción, la justicia ordinaria debe conocer de las de su competencia y declararse inhibida sobre las restantes, con lo cual se consulta el importante principio de la economía procesal.

La razón de nuestro disenso es la siguiente:

El Gobierno carece en la actualidad de facultades para controlar los arrendamientos de habitaciones y locales urbanos, pues si bien es cierto que, por virtud de lo que disponía el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª apuntada, el Congreso lo había autorizado para dictar medidas encaminadas a establecer ese control, no lo

es menos que tal facultad ya fue ejercida en el pasado por el Gobierno y que el Congreso con posterioridad ha tomado, en otras ocasiones, la iniciativa de tal intervención.

Y a pesar de que estimamos, como ya lo ha dicho la Corte, que la potestad de intervenir de tal modo atribuida a la administración, dura tanto como la ley que la confiere, si ésta no fija término al uso de las facultades correspondientes, la competencia del Ejecutivo carece de plazo y queda así capacitado para dictar reglas de intervención en las materias determinadas en la ley, por lapso indefinido, no obstante sostenemos que tal facultad se extingue en el preciso momento en que el legislador, ya ordinario, ya extraordinario, ejerce su soberano poder de regular idéntica materia. Desde el momento en que el legislador interviene directamente en la regulación del arrendamiento de locales y habitaciones urbanas, lo que comporta propósito de recobrar la potestad cedida al Gobierno, cesa para éste la facultad de una nueva intervención suya con fundamento en ley anterior. De otro modo se presentaría el caso de dos Ramas del Poder Público ejerciendo una misma función, lo que repugna a toda norma y principio. Si el Gobierno dicta preceptos sobre control de arrendamientos en un sentido y simultáneamente el Legislativo los dicta en otro, se crearía el desconcierto, reinaría la inseguridad jurídica y se propiciaría el surgimiento de un claro conflicto de competencia. Por ello creemos con firmeza, que desde el preciso instante en que el legislador dictó normas atinentes al control de arrendamientos con posterioridad a la vigencia de la Ley 7ª de 1943, como son los artículos 518 a 524 del Código de Comercio, desde ese mismo instante dejó de regir el parágrafo del artículo 3º de dicha ley y, por tanto, cesó para el Ejecutivo la facultad de hacer uso de la potestad mencionada.

En síntesis: cuando el Congreso, con estribo en el artículo 75-11 de la Carta, autoriza al Gobierno por medio de una ley, como lo exige el artículo 32 ibídem, para intervenir en la economía nacional, el Gobierno puede dictar, en desarrollo de esa facultad y, en principio, por tiempo ilimitado, decretos con fuerza de ley. Pero esta potestad cesa cuando el legislador interviene directamente en la regulación de las mismas materias que fueron objeto de la autorización concedida al Gobierno. Por tanto, las potestades otorgadas a éste con base en los artículos 32 y 76-11 citados no pueden prolongarse en el tiempo más allá del instante en que el legislador, ya ordinario, ya extraordinario, dicta normas para la regulación de idénticas materias, porque este proceder comporta recobrar las facultades cedidas.

Germán Giraldo Zuluaga, Aurelio Camacho Rueda.

Bogotá, septiembre 13 de 1977.

Salvamento de voto.

Esta decisión mayoritaria de la Corte me suscita una aclaración y varios disentimientos. En pocas líneas los anoto.

1. Al declarar la Corte su competencia para conocer de la demanda del ciudadano Mauricio Rafael Buitrago contra las normas citadas, encuentro muy razonable que, acudiendo a un plausible y bien fundamentado criterio de tradición, se haya desestimado la crítica de indebida acumulación de pretensiones. Aplicar a esta cuestión rígidos esquemas de procedimiento civil, es ni más ni menos que desvirtuar la esencia y finalidad de la acción de inconstitucionalidad y facilitar el quebrantamiento de la Carta, aspecto en el cual no hay gravedad de materia, pues no a otra cosa equivalen ciertos exquisitos requerimientos de tipo formal. Confirma lo dicho la ninguna exigencia de índole profesional en el impugnador y los escasos requisitos que se puntualizan para la demanda. La Corte debe actuar siempre que advierta un aspecto de su competencia, en asunto tan trascendente como es la guarda, conservación y eficacia de la Constitución, así se involucren aspectos sometidos a otra jurisdicción o que carecen de importancia para el principal asunto que debe definir.

Aludir a que el Decreto 63 de 1977, citado por el demandante, es de naturaleza reglamentaria y por tanto su control constitucional corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Art. 216 C. N.), es tesis demasiado general para inhibir un pronunciamiento de la Corte. Cuando el artículo 216 de la Carta alude a la "inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno", al caso los de índole reglamentaria, está refiriéndose al desvío del poder reglamentario en sí, pero prescindiendo de la inconstitucionalidad que pueda presentar la norma reglamentada. En otros términos: si el demandante impugna el decreto reglamentario pero respeta la constitucionalidad de la ley reglamentada, no cabe duda alguna que el control de ese acto del Ejecutivo le corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; pero si objeta la constitucionalidad del precepto reglamentado, la competencia con-

tencioso-administrativa se desplaza hacia la Corte, o es aspecto indiferente. Supóngase que la acción de inconstitucionalidad del Decreto 2770 de 1976 hubiera prosperado integralmente y así lo hubiera declarado la Corte. Entonces, ¿la suerte del Decreto reglamentario 63 de 1977, no hubiera corrido pareja con la del Decreto 2770 de 1976? ¿Alguien puede imaginar y discutir que declarada la inconstitucionalidad de una norma que ha sido objeto de reglamentación subsiste la validez jurídica del estatuto reglamentario? ¿O que para terminar con la eficacia de este último sea necesario una declaración específica sobre el mismo por parte de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa? ¿O será factible que la Corte declare la inconstitucionalidad de la ley y el contencioso-administrativo reconozca la constitucionalidad del acto reglamentario? ¿Puede darse esta contradicción y pensarse en la eficacia del decreto reglamentario desaparecido, por inconstitucional, la ley o decreto reglamentados? La decisión de la Corte, deja sin efecto el decreto reglamentario y se produce una sustracción de materia para que actúe el contencioso-administrativo. Si así lo dice aquélla, bien; y si no lo dice, se obtiene el mismo resultado práctico.

2. En el aparte primero, in fine, se comenta: "...Con base en ésta y otras muchas consideraciones la Corte declaró que el parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943, es exequible. Esta decisión es definitiva, tiene la fuerza de la cosa juzgada e impide una nueva declaración al respecto". Esta afirmación contiene, al menos para mí, un mayúsculo desacierto tanto más peligroso cuanto que impide, si prospera, la oportuna enmienda de violaciones a la Carta. Se vuelve al campo de las generalizaciones, tan riesgosas, ya que siendo diferentes los supuestos se pretende la misma deducción. Cuando la Constitución se ha reformado, los pronunciamientos (acciones de inexequibilidad), anteriores a esas enmiendas no están amparados por los efectos de la cosa juzgada y son susceptibles de nueva controversia y diferente solución. Si la reforma no afecta el punto sobre el cual se produjo el fallo de constitucionalidad, bien puede hablarse de decisión definitiva y hasta de cosa juzgada. Pero si la reforma afectó la ley o el decreto declarados constitucionales en el pasado, estas resoluciones pueden y deben perder su eficacia porque si ayer no contrariaban la Carta hoy sí, en virtud de la reforma introducida a ésta. Para que un fallo de constitucionalidad mantenga el carácter de decisión definitiva, es necesario que la Carta no haya sufrido reforma que pueda incidir en esa declaratoria. Si esto ocurre, es factible y necesario cambiar la decisión y ponerla a tono con los nuevos preceptos constitucionales. Es tan evidente ésto que imagínese una constitución de tendencia esclavista bajo cuyo imperio se dictaron leyes de igual naturaleza, declaradas constitucionales, al reformarse la Constitución y trocarse en antiesclavista, a nadie se le ocurrirá alegar la cosa juzgada de los fallos de constitucionalidad de las leyes o decretos contrarios a este nuevo espíritu.

3. Las facultades concedidas al Gobierno conforme al artículo 76, ordinal 11, de la Constitución Nacional, ciertamente no se agotan ni por el transcurso del tiempo ni por su ejercicio, pues aquél conserva la atribución de cambiar, modificar o sustituir sus decretos. Lo único que se exige es que la ley de facultades conserve su vigencia, pues si esta fue derogada es imposible seguir utilizándola como fuente de poderes legislativos. Y ésto último le ha acontecido a la Ley 7ª de 1943, al menos en el punto de la congelación del arrendamiento de establecimientos comerciales, o como ese estatuto, antitécnica y anticuadamente los denomina: locales.

Estas leyes de facultades presuponen ausencia de actividad concreta o específica por parte del Congreso; éste cede al Gobierno ese interés o propósito. Pero cuando aquél reasume el ejercicio de esa función, no puede el Gobierno apoyarse en una ley de facultades que ha dejado de regir para modificar u oponerse a lo actuado por el legislador.

Nótese que la Ley 7ª de 1943, autorizó al Gobierno para dictar las medidas necesarias, a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y *locales urbanos*. Pero en el año de 1958, la Ley 16, revistió al Presidente de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de dicha ley, para: "15. Para que previa una revisión final hecha por expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional". El Gobierno integró el Comité de Reforma Judicial (D. 2366/68) y expidió el Código de Comercio (D. 410/71). Este estatuto en sus artículos 515 y ss. (Libro Tercero, Título I, Capítulo I), se ocupó de los establecimientos de comercio y su protección legal, reglamentando lo relacionado con su arrendamiento. La regulación del tema es amplia, escrupulosa y se opone a la congelación de arrendamientos. Ahora bien, en el artículo 2033 se dispuso: "Este Código *regula íntegramente* las materias contempladas en él. Consiguientemente, quedan derogados el Código de Comercio Terrestre y el Có-

digo de Comercio Marítimo adoptados por la Ley 57 de 1887, con todas las *leyes y decretos complementarios o reformatorios que versen sobre las mismas materias,* exceptuados solamente los que determinen el régimen de la Superintendencia Bancaria y de las sociedades sometidas a su control permanente, y el Capítulo XI del Decreto 2521 de 1950''.

Está por demás decir y comentar que la reglamentación integral es una de las eficaces maneras de derogar una ley o decreto.

Quiere decir lo anterior que, en cuanto a locales o establecimientos de comercio, el Congreso quiso y legisló concretamente sobre su arrendamiento. Reasumió, por intermedio del Gobierno y por concesión de facultades extraordinarias pro tempore, ese poder de regular lo concerniente al arrendamiento de esta clase de inmuebles. Mal puede el Gobierno atender, para continuar con sus poderes, la Ley 7ª de 1943. No entenderlo así equivaldría a reconocer que expresas manifestaciones legislativas (Código de Comercio), por quien ordinariamente debe hacerlo, concurren simultáneamente pero en desventaja con la legislación expedida por el Gobierno en uso de esta clase de facultades. Sería tanto como admitir que una ley tan especial (Código) puede ser objeto de derogaciones y modificaciones por obra de la actividad legislativa del Gobierno, quien para ello invoca facultades genéricas anteriores al Código. Aquí falta el ''mandato de la ley'' —artículo 32 C. N.—, el cual se tuvo en otra época pero ya no se tiene, pues el Congreso al readquirir y ejercitar esta función, dejó sin valor la facultad otorgada al Ejecutivo.

Se ha desconocido la condición de esa ley de facultades (que solo podía obrar en defecto de la actividad del legislador ordinario) y una modalidad de su real derogación (reglamentación integral del asunto). Se desestima lo plasmado en el Código de Comercio (que tanto vínculo tiene con la economía), puesto que el Gobierno puede modificarlo a su antojo, en virtud de la Ley 7ª de 1943 y tal vez de otras leyes de autorizaciones momentáneamente olvidadas. No es posible imaginar mayor inseguridad jurídica ni quebrantar más gravemente la importancia de un estatuto de esta naturaleza. Un ejemplo demuestra la exactitud de este raciocinio: supóngase una ley de autorizaciones sobre expropiaciones y control de la labor agropecuaria, aplicada en varias ocasiones por el Gobierno; en un momento determinado el Congreso resuelva regular integralmente lo pertinente al primer aspecto, o sea, lo relativo a expropiaciones. Nadie podría decir que el Gobierno puede seguirse ocupando de este asunto, sobre el cual ya se pronunció el legislador y derogó la general atribución de facultades. Podrá hacerlo sí sobre la labor agropecuaria, pero nada más.

Si así no se interpreta esta cuestión, hay que concluir en que el legislador tiene que evitar en forma absoluta esta clase de facultades; ocuparse, de inmediato y como medida depuradora, de derogar expresamente las que ya concedió; o de lo contrario el Gobierno habrá encontrado otro artículo 121, pero para tiempos de normalidad.

4. Nadie niega que la injusticia de una medida o su inconveniencia no pueden invocarse como pauta para determinar la inconstitucionalidad de una norma. Pero no debe perderse de vista que un enfoque de esta índole puede conducir a demostrar la discriminación establecida por la ley en perjuicio de algún sector de la sociedad, pecando así contra la exigible igualdad de todos los ciudadanos y la desprotección en que pueden quedar sus bienes (Art. 16 C. N.).

Cuando se deroga el artículo 16 del Decreto 677 de 1972 y se declara su constitucionalidad, se está olvidando que las facultades que confiere el artículo 120, 14, de la Constitución Nacional, no deben conculcar ciertos derechos adquiridos ni menos exponer a las personas a la injusta pérdida de sus bienes. Existen no pocas edificaciones levantadas con créditos de valor constante, cuyo pago depende del rendimiento económico de la construcción así realizada. Si el Gobierno desconoce la prometida no congelación de arrendamientos, garantía tenida en cuenta por el deudor para obtener y cancelar esa clase de crédito, y decreta el control del rendimiento de esa edificación, pero simultáneamente deja libre el continuo aumento de los intereses de ese crédito de valor constante, a la postre el deudor perderá su inmueble porque éste no puede producir lo que el préstamo concedido exige para su amortización. Imagínese una construcción que requiera un préstamo de valor constante de $ 200.000 (y esta suma puede elevarse a $ 100.000.000 o $ 200.000.000) y cuya amortización mensual se inicie con una cuota de $ 3.500, suma atendible porque el arrendamiento de la misma puede llegar a esta cifra. Con el correr del tiempo esa cuota se eleva a $ 4.000 o $ 5.000, que bien puede satisfacer el deudor del crédito mediante la elevación del arrendamiento respectivo, no congelado y así protegido por la legislación imperante al tiempo de tomar tal crédito. Pero si se produce la congelación del arrendamiento y se deja libre el valor constante del crédito, el Gobierno está permitiendo que el ciudadano pier-

da su bien pues no podrá atender esa amortización y la ejecución forzada (remate) de su inmueble será cuestión de tiempo o caridad. Si esto no afecta un derecho adquirido y no desampara los bienes de las personas, quedará difícil encontrar un ejemplo tan claro de violación flagrante de la Constitución. —La economía es cierto, obedece a leyes muy arbitrarias, pero no de tanta intensidad y daño—. El caso constituye una singular e inexplicable manera de entender la racionalización y planificación de la economía a fin de lograr el desarrollo integral (Art. 32), o de intervenir el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado (Art. 120, 14).

Estas razones son las que no me permiten respaldar la decisión tomada por la mayoría de la Corte.

Gustavo Gómez Velásquez.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FACULTADES ESPECIALES, ORDINAL 11, ARTICULO 76

El ordinal 11 del artículo 76, Constitución Nacional, refleja una modalidad de actos oficiales que requieren de un lado participación del Congreso, y de otro una actividad administrativa. Así resulta de los propios casos citados en el texto, como son celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, y cumplir otros actos dentro de su órbita constitucional. — Aunque la norma aparezca como redundante o desueta, puesto que otros textos de la Constitución facultan separadamente, bien al Gobierno, ora al Congreso, para llevar a cabo dentro de su competencia, los actos mencionados, lo cierto es que el texto constitucional que se comenta quiso expresar, según sus comentaristas, una sucesión de funciones que, para un fin determinado, permite realizar por una vez o indefinidamente, una o varias tareas propias de la administración, pero que necesitan respaldo legislativo. — Establecimientos Públicos. Patrimonio: Asignar el patrimonio a un Establecimiento Público es tarea consecuencial y propia de su estatuto orgánico y, por tanto, de la competencia del Congreso, que solo excepcionalmente y por medio de facultades extraordinarias podría cumplir el Gobierno. Por ello, cuando el Congreso lo estime conveniente, puede sacar un bien del patrimonio de un Establecimiento Público y cederlo a cualquier título a una institución docente, pues con ello se limita a ejercer atribuciones propias, sin menoscabar las que la Carta Política ha otorgado a otras Ramas del Poder.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de septiembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 36 de 1º de septiembre de 1977.

Agotado como se encuentra el procedimiento legal, debe decidirse la petición que el ciudadano Jorge Eduardo Cáceres Gómez ha formulado para que se declare inexequible el inciso 2º del artículo 4º de la Ley 13 de 1976, cuyo texto dice:

"El Instituto de Crédito Territorial (I.C.T.) cederá a título gratuito a la Universidad Sur-Colombiana, el lote de terreno de su propiedad anexo a la planta física del Instituto Universitario Sur-Colombiano —ITUSCO— en Neiva, para ampliación de sus instalaciones y servicios".

Se consideran quebrantados los artículos 76-11 y 78-2 de la Constitución. Se arguye, como fundamento, el de que, conforme al primer texto el Congreso puede autorizar al Gobierno para realizar esta clase de operaciones, pero no puede llevarlas a cabo por sí mismo, o sea, ordenarlas, como lo ha hecho. Y se afirma la violación del segundo como una consecuencia lógica, puesto que la disposición en cita, implica una intromisión del Congreso en funciones que constitucionalmente son privativas del Gobierno.

En su oportunidad el Procurador General de la Nación conceptuó que no existe violación constitucional porque el Congreso ha ejercido limpiamente sus atribuciones sin desconocer ni usurpar las de otras Ramas del Poder.

Consideraciones:

La Corte ha venido sosteniendo la tesis de que, en el punto que se discute, el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución refleja una modalidad de actos oficiales que requieren de un lado participación del Congreso, y de otro una actividad administrativa. Así resulta de los propios casos citados en el texto, como son celebrar

contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, y cumplir otros actos dentro de su órbita constitucional. Aunque la norma aparezca como redundante o desueta, puesto que otros textos de la Constitución facultan separadamente, bien al Gobierno, ora al Congreso, para llevar a cabo, dentro de su competencia, los actos mencionados, lo cierto es que el texto constitucional que se comenta quiso expresar, según sus comentaristas, una sucesión de funciones que, para un fin determinado, permite realizar por una vez o indefinidamente, una o varias tareas propias de la administración, pero que necesitan respaldo legislativo.

Atendiendo lo anterior, se observa que los bienes que constituyen el patrimonio de los establecimientos públicos nacionales, son, en últimas, pertenencias del patrimonio nacional (Arts. 4º y 202), aunque para efectos de su funcionamiento la ley que los creó les haya señalado destinación especial. Se observa de igual modo que formando parte de la estructura de la administración nacional (Art. 76-9), tanto el crearlos, como el suprimirlos, es atribución del Congreso, que solo excepcionalmente y por medio de facultades extraordinarias podría cumplir el Gobierno (Art. 76-12); y que, por último, asignarles su patrimonio es tarea consecuencial y materia perteneciente al estatuto orgánico respectivo, como lo ha dicho la Corte con apoyo en el artículo 76-10. Si lo anterior es jurídicamente correcto, lo es también que el Congreso, cuando lo estime conveniente, pueda, como lo ha hecho en el caso que se discute, sacar un bien del patrimonio de un establecimiento público y cederlo a cualquier título a una institución docente, pues con ello se limita a ejercer atribuciones propias, sin interferir ni menoscabar las que la Carta Política ha otorgado a otras Ramas del Poder. El que esta operación hubiera podido llevarse a cabo mediante una disposición fundada en el artículo 76-11, conforme a la cual el Congreso cediera a título gratuito el bien inmueble, o autorizara la cesión del mismo, y el Gobierno realizara luego el respectivo contrato de traspaso, no quiere decir en modo alguno que aquél no pudiera hacerlo directamente, pues la concesión de este tipo de autorizaciones, no es en todos los casos una necesidad constitucional ineludible, sino una opción que la Carta entrega al Congreso para facilitar la tarea de la administración. Y esto es cierto especialmente cuando el Estado no actúa como sujeto de un contrato capaz de contraer obligaciones sino como entidad política y soberana. Examinando, además, el aspecto constitucional del origen de la ley, se observa que la disposición objeto de examen es de iniciativa de los miembros del Congreso, pues no se encuentra comprendida dentro de los casos señalados en los textos 76-3, 4, 9 y 22 y 79-2 de la Carta Política.

No se observa, pues, quebranto de las disposiciones indicadas en la demanda ni de ninguna otra de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 4º de la Ley 13 de 1976.

Cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Euclides Londoño Cardona, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

DERECHO DE DEFENSA

Del procesado: **La reglamentación que hace el Código de Procedimiento Penal para la materia, es excepcional, pues la ley permite, dado el interés especial que está sub júdice la propia libertad del procesado, una defensa concurrente o conjunta del apoderado y el sindicado para la defensa de éste; es más, la intervención de un apoderado es forzosa en las partes fundamentales del proceso así sea abogado inscrito del sindicado, hasta el punto de que hay nulidad si se omite esta intervención y defensa; puede ser concurrente con la propia defensa del procesado en las actuaciones que no requieren una técnica especial.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de septiembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 36 de 1º de septiembre de 1977.

El ciudadano Mauricio Luna Bisbal pide a la Corte declarar inexequible por inconstitucional la siguiente norma:

"DECRETO NUMERO 409 DE 1971

"Artículo 116. *Facultades del procesado en su defensa.* En materia penal, los procesados pueden, sin necesidad de apoderado, solicitar la práctica de pruebas, interponer recursos, desistir de los mismos, solicitar la excarcelación, la condena y libertad condicionales, actuar en las diligencias e intervenir directamente en todos los casos que autorice la ley".

Afirma el actor que esta disposición viola el inciso 2º del artículo 40 de la Carta que dice:

"En adelante sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional.

"Nadie podrá litigar en causa propia o ajena, si no es abogado inscrito. Sin embargo, la ley establecerá excepciones".

Desarrolla el concepto de la violación así:

"Hemos enumerado hasta el momento 31 facultades otorgadas al propio 'procesado', de manera directa para el ejercicio de su defensa sin necesidad de apoderado. Esta fantástica gama enunciada, que tiene su raíz en la norma acusada, viola el espíritu y la letra del artículo 40 de la Constitución Nacional. Lo primero, por cuanto se ha querido con esa norma garantizar una científica asistencia jurídica a las partes en los litigios judiciales; lo segundo, por cuanto la Constitución ordena que la participación de personas distintas de los abogados inscritos en la asistencia judicial sea excepcional, vale decir, que se aparte de lo ordinario o que ocurra rara vez, según el Diccionario de la Real Academia;

"10. Sin embargo, la participación del 'procesado' en su propia defensa no es excepcional; es lo ordinario, pues es más lo que puede hacer solo que lo que no puede hacer sino con la asesoría de un abogado; y no creemos que la Constitución le permita a la ley exceptuar a casi todo el derecho penal, pues en otros artículos da muestras de su preocupación por las garantías penales;"

El Procurador General, considera que la norma acusada es constitucional porque precisamente corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de la profesión de abogado, que "es controvertible que en el proceso penal pueda calificarse al sindicado como litigante" y "que en el estado actual de nuestra evolución social y económica parece más conveniente no obligarlo a asesorarse de profesionales del Derecho para las actuaciones mencionadas en la forma impugnada, pues se correría el riesgo de menoscabarle sus posibilidades de defensa".

Consideraciones:

1ª La libertad de escoger profesión y oficio, que consagra el artículo 39 de la Constitución, está limitada con la facultad conferida al legislador de inspeccionar estas actividades en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. Igualmente se faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad y para reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Esta normatividad general se reitera en forma especial en el artículo 40 por lo que se refiere a la abogacía prohibiendo su ejercicio en nombre propio o ajeno a quien no es abogado inscrito; prohibición que se desvirtúa con el agregado: "sin embargo, la ley establecerá excepciones". Se vuelve, en síntesis, al precepto general del artículo 39, que el legislador reglamenta el ejercicio de la profesión de abogado.

2ª La reglamentación que hace el Código de Procedimiento para la materia penal es excepcional pero no desde el punto de vista en que lo enfoca el demandante; lo excepcional consiste en que dado el interés especial que está sub júdice, como es la propia libertad del procesado, la ley permite una defensa concurrente o conjunta del apoderado y el sindicado para la defensa de éste; es más, la intervención de un apoderado es forzosa en las partes fundamentales del proceso, así sea abogado inscrito el sindicado, hasta el punto de que hay nulidad si se omite esta intervención y defensa; puede ser concurrente con la propia defensa del procesado en las actuaciones que no requieren una técnica especial.

En esta forma la ley desarrolla satisfactoriamente, en materia penal, el derecho de defensa protegido por el artículo 26 de la Carta sin la prescripción del artículo 40 ibídem.

3ª Además esta facultad de reglamentar el ejercicio de la profesión de abogado, no tiene límite en la Constitución. El legislador puede señalar las excepciones que considere convenientes, consultando solo "la justicia y el bien común" como ordena el precepto 105 del mismo estatuto supremo, sin que la inconveniencia sea razón de inconstitucionalidad.

Estas consideraciones son suficientes para que la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelva:

Es EXEQUIBLE el artículo 116 del Decreto número 409 de 1971.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Euclides Londoño Cardona, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

ESTADO DE SITIO

Las facultades especiales conferidas al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, encuadran dentro de la doctrina expuesta por la Corte para el ejercicio de los poderes del estado de sitio, encaminados al restablecimiento del orden público perturbado y su preservación.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 18 de agosto de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Marco G. Monroy Cabra*).

Aprobado por Acta número 34 de 18 de agosto de 1977.

El Gobierno Nacional remite, para revisión constitucional, el Decreto legislativo número 1678 de 19 de julio de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público", cuyo texto es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1678 DE 1977
"(julio 19)

"por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que en la Universidad Tecnológica de Pereira se han presentado numerosos actos de violencia que han impedido el normal funcionamiento de dicho claustro;

"Que la perturbación de la vida universitaria en el momento actual del país constituye uno de los factores graves de alteración del orden público;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público;

"Que es indispensable dotar a las autoridades universitarias de los poderes necesarios para que contribuyan eficazmente al restablecimiento de la normalidad en el funcionamiento del centro educativo a su cargo,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, para dictar cuando lo considere necesario, medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva universidad.

"Artículo 2º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase".

ooo

El decreto transcrito está firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros, y tiene como antecedente el número 2131 de 1976, en virtud del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, acto que fue declarado exequible por la Corte en sentencia del 4 de noviembre de 1976.

ooo

El Procurador General de la Nación, teniendo en cuenta sentencias anteriores de esta corporación y vistas fiscales que con ellas armonizan, opina que el Decreto 1678 es exequible.

ooo

Cuando se hizo la revisión constitucional del Decreto legislativo número 1259 de 1971, por medio del cual se dispuso que mientras durase el estado de sitio, se facultaba "a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital para dictar cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades, excepción hecha de las relativas a aprobación anual del presupuesto y creación de unidades docentes, investigativas o administrativas", la Corte para declararlo constitucional hizo consideraciones aplicables al caso en examen, las cuales dicen:

"*Primera.* La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio, los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídico de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada en los fallos de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo y 18 de agosto de 1970 y 23 y 31 de marzo, 1º de abril y 27 de mayo del año en curso.

"*Segunda.* El Decreto 1259 que se revisa, al facultar a los rectores de las universidades oficiales de carácter nacional, departamental o distrital, 'para dictar, cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades', se ciñe a la doctrina expuesta sobre ejercicio de los poderes de estado de sitio". (G. J., T. CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, enero a diciembre de 1971, pág. 341).

El Gobierno Nacional dictó con fecha 3 de mayo del año en curso el Decreto legislativo 968, por el cual se otorgaron al Rector de la Universidad de Nariño idénticas facultades a las que ahora se confieren al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira. El Decreto 968 fue declarado exequible por sentencia de la Corte del 23 de junio del corriente año. En el mismo sentido deben citarse las sentencias fechadas el 7 y 21 de julio del año en curso relativas a facultades semejantes conferidas a los rectores de la Universidad Nacional y de la Universidad de Caldas, respectivamente, por Decretos legislativos 1162 y 1412 de 1977.

Como se trata de medidas iguales, cabe afirmar, reiterando una jurisprudencia constante, que las que hoy se analizan están arregladas a la Constitución.

***

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1678 de 19 de julio de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Pedro Manuel Charria, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco G. Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

La Corte Suprema de Justicia declaró exequible el Decreto legislativo número 1678 de 19 de julio de 1977, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Mediante su artículo primero, y mientras dure el presente estado de sitio, se faculta al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, "para dictar cuando lo considere necesario, medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de la respectiva universidad". El artículo segundo expresa que "rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias".

En el curso del presente año, el Gobierno ha dictado los Decretos números 968, 1162 y 1412, de idéntico texto al 1678, por medio de los cuales se ha dado similar facultad a los rectores de las

Universidades de Nariño, la Nacional y la de Caldas.

Se trata de "decretos de carácter extraordinario" o "decretos legislativos", pues de ambas maneras los denomina el artículo 121 de la Constitución en el inciso séptimo de su texto y en el inciso primero de su párrafo, respectivamente. Por tal razón su finalidad no puede ser otra que la del restablecimiento del orden público policivo, quebrantado por conmoción interior, según las voces del Decreto 2131 de 1976, que declaró la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio de la República. Y por ello mismo, tales decretos deben tener una íntima vinculación con la remoción de las causas que llevaron al Gobierno a adoptar la determinación de convetirse en legislador extraordinario y transitorio, a efecto de continuar conservando el orden público policivo y a restablecerlo en todo el territorio nacional (artículo 120-7 de la Carta).

Tan estricto es el código institucional sobre la declaratoria del estado de sitio, que responsabiliza al Presidente y a los Ministros "cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior", lo mismo que "por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de las facultades", que concede el artículo 121.

Como la conmoción interior, que tuvo en cuenta el Gobierno para asumir las facultades del estado de sitio, fue causada por la huelga del personal científico del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, por una parte, y los "frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho", por otra parte, es indispensable examinar si las facultades omnímodas que se le adscriben al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira pudieran tener la virtualidad de hacer cesar la huelga del Instituto Colombiano de Seguros Sociales o aminorar los asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, a que se refieren los considerandos del Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976, que declaró la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional.

De plano hay que descartar la conmoción interior con base en la huelga del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, porque ese problema social quedó finiquitado desde fines de 1976.

Y no es fácil comprender la conexión que pudiera existir entre un plan de estudios, o la reglamentación sobre los pagos de sueldos o un estatuto disciplinario por faltas en que pudieran incurrir los estudiantes, que en un momento dado pudiera adoptar el Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, con la lucha que las autoridades de Colombia están adelantando contra el acaecimiento de asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, que es el único motivo vigente justificativo de la declaratoria de turbación del orden público y el estado de sitio, según la motivación del Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976.

Lo dicho basta para concluir que el Decreto 1678 de 19 de julio del año en curso no puede encontrar respaldo en el artículo 121 de la Constitución, que se orienta al restablecimiento del orden público policivo, y no a legislar sobre materias docentes.

Las medidas decretadas por el Gobierno, mediante el decreto de estado de sitio comentado, tal vez podrían encontrar algún respaldo en otros textos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 39 manda: "La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas". El 41, al lado de la garantía de la libertad de enseñanza, dispone que "el Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física". Por último, el numeral 12 del artículo 120 le confiere al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la facultad de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional". Quizás con fundamento en la antes citada atribución constitucional, pudiera el Presidente de la República adoptar reglamentaciones concernientes a la actividad docente, administrativa y disciplinarias de las universidades oficiales, pero en ningún caso aduciendo el artículo 121, porque esa norma se refiere exclusivamente al restablecimiento del orden público policivo quebrantado por guerra exterior o conmoción interior.

Las razones que se dejan expuestas, explican el voto negativo a la ponencia que declaró la exequibilidad del Decreto 1678 de 19 de julio del presente año, por medio del cual se le dan

facultades excepcionales al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira.

Julio Salgado Vásquez, José María Velasco Guerrero.

Bogotá, D. E., 2 de septiembre de 1977.

Salvamento de voto.

El criterio a que acude la Corte para estudiar la constitucionalidad de esta clase de decretos, no lo comparto. Nuevamente se insiste en esta tradicional tesis y nuevamente debo salvar el voto. Bastaría como justificación de mi disentimiento reiterar lo dicho en oportunidades semejantes. Discúlpeseme, entonces, que vuelva de modo general y sintético sobre mis puntos de vista. Creo que si la Constitución encomienda a la Corte el control jurisdiccional de estas medidas, debe entenderse que le otorga los medios necesarios para cumplir con tan trascendente tarea. Por eso no admito la superioridad que se quiere establecer en favor del Ejecutivo, con desmedro visible de las atribuciones que a la Corte corresponden y dispuestas por la Constitución para el mencionado fin. De ahí que la Corte pueda y deba tener un conocimiento de la realidad nacional tan cierto y eficaz como el que acompaña al Gobierno; éste lo utiliza para legislar al amparo del artículo 121 y aquélla para valorar si se ajusta o no a los ordenamientos de la Constitución. Por eso a la Corte no le está permitido desentenderse de precisar si los motivos invocados tienen o no la grave naturaleza de constituir guerra exterior o conmoción interna; si los mismos son reales o simplemente aparentes; si tan perturbadores factores demandan la aplicación de las excepcionales medidas del 121 o pueden remediarse con las facultades ordinarias y abundantes con que cuenta el Gobierno; si hay o no solución de continuidad entre la declaratoria de turbación del orden público y el ejercicio de esas atribuciones; si su aplicación conduce o no al restablecimiento de ese perdido orden; si es indispensable someter todo el territorio nacional, o apenas parte de él, al imperio de medidas tan especiales, etc.

Este Decreto 1678 de 1977, repite lo preceptuado para las Universidades de Caldas, Nariño y la Nacional. Claro que ya en este caso las amplísimas facultades concedidas al Rector no se subordinan a consulta ni revisión de nadie. El Gobierno, duele decirlo, sigue creando motivos para que el estado de sitio no pueda levantarse. De modo fácil se advierte la buscada permanencia de estas disposiciones, las mismas que no permitirán su cesación sin que se produzca un mayor descalabro en la organización y funcionamiento de la vida universitaria. Cuando alguien se acostumbra a manejar las cosas de acuerdo a su omnímodo poder es muy difícil que abandone este expedito modo de actuar.

Nótese cómo el Decreto 2132 de 1976, permite desconocer las carreras administrativa, *docente,* carcelaria, penitenciaria, diplomática y consular, si sus miembros participan en huelgas, reuniones tumultuarias, o incitan a realizar estos hechos, o entraban o impiden la prestación de estos servicios. Pero la norma, siendo amplia, ha resultado estorbosa e insuficiente. Pero ahora ya la atribución otorgada al Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, apenas tiene el límite de su subjetiva apreciación de ser *necesaria,* sin que importe si la conducta del sancionado altere o no el orden público. Por eso, igualmente, el Gobierno continúa aprovechándose del artículo 121 y no se preocupa de intentar que el Congreso expida una ley que vuelva la situación a su estado natural, fijándose una política universitaria que contemple su realización en tiempos de absoluta tranquilidad o en épocas de previsible agitación estudiantil. Por eso el Ejecutivo continúa extendiendo paulatinamente el efecto de estos decretos, a medida que algunas autoridades encuentran algún tropiezo. En forma errática se reparten las facultades omnímodas a los Rectores de la Nacional, de las Universidades de Caldas, Nariño y Pereira. Como ésto no entraña solución alguna, los decretos buscarán otros objetivos similares y llegarán a ocuparse no solo de las vicisitudes de los rectores de las grandes universidades sino también de los directores de colegios de bachillerato o de escuelas primarias.

Gustavo Gómez Velásquez.

Bogotá, agosto 21 de 1977.

PODER DE POLICIA

Las asambleas, por mandato del artículo 187-9 de la Carta, tienen una competencia residual, pero muy clara, para dictar normas sobre Policía en lo que no haya sido materia de reglamentación por la ley. — Policía de transporte. Estatuto del transporte: Las asambleas pueden, sin transgredir el Código Nacional de Transporte y sin violar la Carta, dictar disposiciones complementarias que se hagan precisas para que la regulación del tránsito de personas, vehículos y animales, sea más perfecta en su territorio. Pero además, si la ley las ha autorizado para tomar medidas de carácter administrativo en su respectivo territorio que aseguren el buen cumplimiento del estatuto del transporte, ello no contraría el artículo 76-24 Constitución Nacional. — Asambleas y Concejos. No puede discutirse su naturaleza administrativa y como tales, tienen la obligación de cumplir, además de las funciones que expresamente se les han fijado, las que la ley les señale (Art. 187-6 y 197 C. N.).

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de septiembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 36 de 1º de septiembre de 1977.

El ciudadano César Castro Perdomo pide que la Corte Suprema declare inexequible la siguiente norma:

"DECRETO NUMERO 1344 DE 1970
"(agosto 4)

"*por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre.*

"El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969 y atendido el concepto de la comisión asesora establecida en la misma,

"*Decreta:*

"Código Nacional de Tránsito Terrestre.

"... ... ...

"Artículo 7º Las Asambleas, los Gobernadores, los Concejos Municipales, los Consejos Intendenciales, los Alcaldes y los Intendentes y Comisarios, dentro de sus respectivos territorios, expedirán las normas y tomarán las medidas necesarias para la mejor ordenación del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas".

Dice el actor que esta norma vulnera los artículos 76-24, 187-9 y 197-1 de la Constitución Nacional, porque corresponde exclusivamente al Congreso Nacional la competencia para unificar todas las disposiciones relacionadas con la policía de tránsito en todo el territorio de la República, sin que pueda delegarse o atribuirse esta competencia a las Asambleas, Gobernadores, Concejos Municipales, Consejos Intendenciales, Intendentes y Comisarios, con lo cual se causa un paralelismo legislativo.

El Procurador General distingue entre la facultad de "expedir normas" y la de "tomar las medidas necesarias para la mejor ordenación del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas", y conceptúa que la norma acusada es inconstitucional en cuanto confiere la primera facultad a funcionarios y entidades que menciona, con excepción de las Asambleas, y que es exequible en cuanto confiere la segunda facultad a los mismos funcionarios y entidades.

Consideraciones:

La norma enjuiciada hace parte del Código Nacional del Transporte dictado por el Gobierno

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 8ª de 1969. Dicho estatuto, en desarrollo de lo previsto por el artículo 76-24 de la Carta Política, unificó la legislación sobre policía de transporte y ello se refleja en su artículo 1º al disponer que sus normas rigen en todo el territorio nacional.

El artículo 7º al disponer que las Asambleas, los Gobernadores, los Concejos Municipales, los Alcaldes y los Intendentes y Comisarios, dentro de sus respectivos territorios, expedirán las normas y tomarán las medidas necesarias para la mejor ordenación del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, no ha delegado, ni pretendido hacerlo, autorización para dictar normas generales sobre policía del transporte, sino sólo tomar aquellas disposiciones y medidas de carácter administrativo para facilitar la mejor aplicación del estatuto nacional. Debe recordarse que, en primer lugar, Asambleas y Concejos son, constitucionalmente, corporaciones de carácter administrativo y no legislativo, y que, por lo mismo, sus disposiciones tienen ese carácter. En segundo término, las Asambleas por mandato del artículo 187-9, de la Carta, tienen una competencia residual, pero muy clara, para dictar normas sobre Policía en lo que no haya sido materia de reglamentación por la ley, de manera que en este caso, sin transgredir el Código Nacional del Transporte, pueden sin violar la Carta dictar las disposiciones complementarias que se hagan precisas para que la regulación del tránsito de personas, vehículos y animales, sea más perfecta en su territorio. También debe tenerse en cuenta que tanto las Asambleas como los Concejos, tienen la obligación de cumplir, además de las funciones que expresamente se les han fijado, aquellas que la ley les señale (Arts. 187-6 y 197-4). De modo que si el texto sometido a discusión los ha autorizado para tomar medidas de carácter administrativo en su respectivo territorio que aseguren el buen cumplimiento del estatuto del transporte, ello no contraría, por ningún aspecto el artículo 76-24 de la Carta. No se discute en modo alguno la prerrogativa del Congreso, bien ejercida directamente, ora por medio de facultades extraordinarias al Gobierno, de unificar la legislación sobre policía del transporte. Pero tampoco puede discutirse la naturaleza administrativa de Asambleas y Concejos, así como de los funcionarios nombrados en el artículo 7º del Decreto, ni el apoyo constitucional, a las atribuciones que se han mencionado. Se trata, en síntesis, de fijar a corporaciones regionales y a funcionarios, todos administrativos, el cumplimiento de ciertas tareas también administrativas, en busca de una colaboración para que se cumpla el estatuto del transporte. Ello no quebranta la Carta Política en ninguna de sus disposiciones, y por ello será preciso declarar exequible la norma demandada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto extraordinario número 1344 de 1970 o Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Euclides Londoño Cardona, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

1ª En sentencia de enero 27 de este año (1977) la Corte Suprema expuso los siguientes conceptos que han debido orientar la regulación de la libertad de locomoción, objeto del fallo:

"Dentro de la estructura democrática del Estado de Derecho que es la organización institucional colombiana, le corresponde, al cuerpo constituyente elegido por el voto popular, como depositario de la soberanía que reside en el pueblo dictar las normas fundamentales de la organización estatal, y al cuerpo legislativo, integrado también por el sufragio de los ciudadanos compete expedir las disposiciones reguladoras de la conducta de las gentes y determinar las sanciones a que dé lugar su incumplimiento.

"Al gobernante, en cambio, le incumbe obedecer las leyes y velar por su exacto cumplimiento, prevenir la ocurrencia de desórdenes, conservar el orden público y proveer su restablecimiento cuando fuere turbado.

"Los gobernantes, de su parte, deben sujetar sus actividades al cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes y son responsables por su desacato, responsabilidad que ordinariamente se deduce ante los jueces o ante otras autoridades que el legislador determine.

"La facultad de dictar normas reguladoras de la libertad individual, con miras a preservar su ejercicio cabal dentro del marco del orden público, es el llamado poder de policía, que en los estados democráticos le corresponde al legislador, para que sean los delegatarios directos del pueblo quienes determinen lo conveniente y justo en tan delicada e importante materia.

"Complemento directo e indispensable del poder de policía es la función policiva, que le está atribuida a la autoridad encargada de hacer obedecer las leyes y de velar por la conservación del orden público en sus facetas de tranquilidad, moralidad y salubridad públicas y de restablecerlo cuando sea turbado. Esta función es esencialmente preventiva y sólo por excepción represiva, y su ejercicio tiende siempre a preservar las libertades individuales y a mantener incólume el orden público. En todo tiempo se cumple dentro de los dictados de la ley, es decir, es una función reglada.

"Los principios anteriores están plasmados en nuestra Constitución, así: el artículo 16 le atribuye a las autoridades la tarea de proteger la vida, honra y bienes de los habitantes del país, el artículo 20 solo hace responsables a los gobernados por la infracción de la Constitución y las leyes y las normas que consagran los derechos y las libertades ciudadanas atribuyen al legislador la función de reglamentar su ejercicio.

"Así mismo, el artículo 120 en sus ordinales 2º, 3º y 7º, le atribuye al Presidente de la República las tareas de velar por el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentarlas para su cabal ejecución y conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

"Esto último equivale al ejercicio supremo de la facultad de policía como deber presidencial, sin que de allí surja implícitamente para el Presidente el poder de policía como fuente de normas reglamentarias de la libertad individual, como lo creyera la Corte con oportunidad del fallo del 13 de noviembre de 1928, pues el Constituyente nunca confiere potestad implícita a los gobernantes, por ser ello contrario a la esencia misma del Estado de Derecho. Concede sí poderes extraordinarios como en el caso del Art. 121 de la Carta para la hipótesis en que las atribuciones constitucionales y legales ordinarias del Presidente, no basten para que pueda cumplir con eficacia y prontitud su misión de conservar el orden público y de restablecerlo cuando sea turbado.

"El régimen de policía está estatuido en los artículos 167, 187, 9 y 76-24 de la Constitución Política; el primero dice que la ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional; nunca ha hecho uso el legislador de la facultad de establecer una milicia nacional; en cambio sí ha organizado reiteradamente la Policía Nacional.

"El Constituyente ha distribuido la competencia para organizar y reglamentar lo relativo a la Policía entre el Congreso y las Asambleas Departamentales; a éstas atañe complementar dentro del ámbito de su territorio lo que el legislador no ha dispuesto en lo nacional; las dos disposiciones 167 y 187-9 se complementan para estructurar exclusivamente el régimen policial.

"En cuanto a la policía de tránsito, el Constituyente ordena al legislador unificar las normas en todo el territorio nacional; en esta materia las Asambleas carecen en absoluto de competencia.

"Distribuidas así las competencias sobre régimen de policía, ni el legislador ordinario, mucho menos el extraordinario pueden autorizar al Gobierno o a los Concejos, así sea al de la capital de la República para 'reglamentar el ejercicio de la libertad en aquellas materias de que no se haya ocupado la ley'.

"La facultad de legislar sobre esta materia no puede trasladarse sin violar los artículos mencionados de la Constitución".

De lo anterior se deduce que el régimen de policía atribuido por el Constituyente al Congreso y a las Asambleas en cuanto a la expedición de normas reguladoras de las libertades civiles se limita a aquél exclusivamente en lo referente a la policía de tránsito en todo el territorio nacional por mandato del artículo 76-24 de la Carta.

2ª Empero la Constitución no impide que las autoridades administrativas puedan tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de los mandatos legales, como acertadamente conceptúa el Procurador General en el aparte que se transcribe y que la Corte prohija:

"Quinto. Pero el precepto acusado de este Decreto 1344 se refiere también a la *toma de medidas* necesarias para la mejor ordenación del tránsito.

"No se trata aquí de la expedición de normas sobre policía de tránsito, que con carácter general, abstracto y objetivo reglamenten el ejercicio de la libertad de locomoción a que se aludió anteriormente, porque esto ya lo hizo el legislador extraordinario mediante el Código citado y con

facultades suficientes conferidas por el Congreso en la Ley 8ª de 1969, y porque el mismo Congreso, o el Presidente de la República con nuevas facultades extraordinarias, pueden modificar o adicionar en todo tiempo ese ordenamiento.

"Es algo más simple aunque también importante. Es la aplicación a casos concretos, a una vía pública o a un conjunto de vías públicas, de normas contempladas en el Código. Es, por ejemplo, si cierta calle, en determinado sector, ha de ser de una sola o de varias vías; si en la carrera 12 el tránsito debe tener sentido norte-sur, o viceversa; si una calle se destina a varios tipos de vehículos o solo a uno, etc. No se trata propiamente de normas jurídicas sino de medidas prácticas, frecuentemente temporales o transitorias, pues que deben irse adecuando a las cambiantes necesidades y conveniencias, resultantes de la mayor o menor intensidad del tránsito, de las condiciones mismas de las vías, que pueden mejorarse mediante ampliaciones o rectificaciones, y de tantos otros factores análogos.

"En ningún precepto constitucional puede encontrarse fundamento para afirmar que esta competencia corresponde al legislador, y sería absurdo que así se hallara estatuido.

"Medidas como las enunciadas no responden al ejercicio de la función legislativa sino de la administrativa; más concretamente son típicamente de aplicación, de ejecución. Constituyen el cumplimiento diario y directo del deber de protección impuesto en el artículo 16 de la Carta Política, respecto de la vida y la integridad personal de quienes circulan por las vías públicas, ya como peatones, ya como conductores u ocupantes de vehículos, y de los bienes susceptibles de ser afectados por esta actividad. Adicionalmente buscan, mediante disposiciones informadas en reglas y principios técnicos, agilizar el tránsito y en general hacer más rápida y eficaz la prestación del servicio de transporte terrestre.

"La naturaleza misma y el ámbito territorial de aplicación de estas medidas indica que deben ser de competencia de funcionarios locales, no de corporaciones, y ante todo de las autoridades de tránsito. Y de los nombrados en el artículo 7º acusado, el propio Decreto 1344 les confiere expresamente esta investidura a los Alcaldes (Art. 3-4). Sin embargo, si inconveniente y falto de técnica extender la autorización a los demás funcionarios y entidades mencionados, no parece infringir ningún precepto superior".

Por estas consideraciones disentimos del fallo de exequibilidad total proferido respecto del artículo 7º del Decreto 1344 de 1970 "por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre".

Fecha ut supra.

Luis Sarmiento Buitrago, Julio Salgado Vásquez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Juan Hernández Sáenz.

COSA JUZGADA

Estese a lo resuelto en fallos de julio 22 de 1976 y julio 14 de 1977.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 8 de septiembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobada por Acta número 37 de 8 de septiembre de 1977.

Los ciudadanos Adalberto Carvajal Salcedo, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Hugo Velásquez Jaramillo y José Alberto Baquero Riveros, piden que se declare la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 43 de 11 de diciembre de 1975, "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". También piden se declare la inexequibilidad del Decreto-ley 128 de 20 de enero de 1977, "por el cual se dicta el Estatuto de Personal Docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación".

El señor Procurador General de la Nación dice lo siguiente en escrito de fecha 2 de agosto del año en curso, que la Corte acoge:

"Sobre las normas acusadas se ha producido el fenómeno procesal de la cosa juzgada, pues ya la honorable Corte Suprema ha proferido sobre ellas decisiones de fondo y definitivas con ocasión de anteriores demandas de inexequibilidad, así:

"A. Por sentencia de 22 de julio de 1976 declaró exequible la Ley 43 de 1975, excepto el fragmento del primer inciso del artículo 8º que dice: 'a partir del 1º de octubre de 1975', palabras que son inexequibles, lo mismo que el parágrafo segundo del mismo artículo 8º, en cuanto dispone del producto de la participación en el impuesto a las ventas causado con anterioridad al 11 de diciembre de 1975, y

"B. Por sentencia de 14 de julio de 1977 declaró exequible el Decreto número 128 de 20 de enero de 1977, con excepción de su artículo 51, el cual declaró inexequible.

"De consiguiente, en esta oportunidad no hay lugar a concepto de fondo, ni a nuevo fallo de mérito".

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Con relación a la primera norma demandada (artículo 11 de la Ley 43 de 1975), estese a lo resuelto en sentencia del 22 de julio de 1976.

Segundo. Respecto del Decreto 128 de 1977, también demandado, estese a lo resuelto en la sentencia del 14 de julio de 1977.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Euclides Londoño Cardona, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

ESTADO DE SITIO: CREDITOS Y CONTRACREDITOS

Las razones de orden público que fundamentan las medidas adoptadas para restablecerlo, una vez definida la relación con los hechos perturbatorios que motivaron el estado de sitio, permiten sostener que la disposición del decreto en estudio, en tanto resulten incompatibles con la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, implican suspensión de ésta, en lo pertinente, no en virtud del decreto de declaratoria del estado de sitio, sino como consecuencia del que contiene disposiciones contrarias tanto a las de la Ley Orgánica del Presupuesto como a la Ley anual de Presupuesto de la vigencia fiscal respectiva.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 13 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobado por Acta número 41 de 13 de octubre de 1977.

Antecedentes.

En cumplimiento de lo previsto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, y dentro del término en él señalado, el Gobierno ha enviado a la Corte para efecto de su revisión constitucional el Decreto legislativo número 2128 del 9 de septiembre del año en curso, dictado en ejercicio de las facultades del artículo 121 de aquel estatuto, mediante el cual "se efectúan unos contracréditos y créditos adicionales dentro del presupuesto de gastos de la vigencia fiscal de 1977 (Ministerio de Defensa Nacional), por $ 58.244.675".

El Decreto que se revisa dice:

"DECRETO NUMERO 2128 DE 1977
"(septiembre 9)

"*por el cual se efectúan unos contracréditos y créditos adicionales dentro del Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1977 (Ministerio de Defensa Nacional), por $ 58.244.675.*

"El Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 121 de la Constitución Nacional y el Decreto 2061 de 1977, en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"*Considerando:*

"Que para prevenir la ocurrencia de prácticas terroristas que desvertebran el régimen republicano vigente y conjurar los efectos políticos de las que se vienen presentando y, con ello, lograr el restablecimiento del orden público, es necesario proveer a las Fuerzas Armadas de equipos y materiales que faciliten el desarrollo de operaciones militares;

"Que el artículo 104 del Decreto-ley 294 de 1973 faculta al Gobierno Nacional para que, en estado de sitio, abra los créditos adicionales en el presupuesto en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan;

"Que el Consejo de Ministros determinó la necesidad de adicionar apropiaciones del Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de atender a gastos extraordinarios ocasionados para el control del orden público, y

"Que por Resolución número 05345 de 1977 del Ministerio de Defensa Nacional se declararon sobrantes y disponibles para contracreditar parte de apropiaciones de su Presupuesto de Gastos en cuantía de $ 58.244.675,

"*Decreta:*

"*Artículo 1º* Hácense los siguientes contracréditos en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1977:

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

"PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

"MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

"CAPITULO 1

"Dirección superior.

"Servicios personales.

"Claves - Artículos:

"131-2-11. 1771. Sueldos del personal de nómina		7.846.939.00
"131-5-11. 1772. Remuneración servicios técnicos		755.000.00
"131-7-11. 1773. Jornales		2.500.000.00
"131-9-11. 1774. Prima de navidad		735.000.00

"CAPITULO 5

"Operación administrativa de la Fuerza Aérea.

"Gastos generales.

"Claves - Artículos:

"134-35-12. 1778. Mantenimiento y aseguros		14.030.837.00
"134-36-12. 1779. Compra de equipo		3.700.000.00

"PRESUPUESTO DE INVERSION

"MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

"CAPITULO 7

"Comando General del Ejército.

"Inversión directa.

"Recursos ordinarios.

"Claves - Artículos:

"31-132. 5753. Construcción de cuarteles y otras instalaciones		14.632.250.00
"Proyectos.		
"6. Compra terrenos y construcción Batallón de Infantería Urabá	1.875.000.00	
"13. Cuarteles de Tolemaida, Melgar	750.000.00	
"15. Comando VII Brigada, Apiay, Meta	627.250.00	
"19. Construcción instalaciones logísticas en el país	1.820.000.00	
"20. Adquisición y construcciones aéreas, instrucción y logísticas, Bogotá	6.000.000.00	
"24. Batallón 'Bomboná', Magdalena	3.560.000.00	

"CAPITULO 3

"Comando General de la Armada Nacional

"Inversión indirecta.

"Recursos ordinarios.

"Claves - Artículos:

"31-133. 5755. Construcción de cuarteles y otras instalaciones	7.000.000.00

"Proyectos.

"8. Acueducto, red eléctrica y muelle isla naval, Buenaventura	2.000.000.00	
"17. Ampliación Escuela Naval, Cartagena	5.000.000.00	
"31-133. 5756. Dotación y mantenimiento equipo militar		7.044.649.00
"Proyectos.		
"2. Reparación de unidades a flote	4.444.649.00	
"4. Renovación de equipo Fuerza Naval del Sur	2.000.000.00	
"5. Adquisición de equipo comunicaciones para estaciones terrestres	600.000.00	
"Suman los contracréditos ... ...$		58.244.675.00

"*Artículo 2º* Con base en el recurso de que trata el artículo anterior, ábrense los siguientes créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia:

"PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

"MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

"CAPITULO 1

"Dirección superior.

"Servicios personales.

"Claves - Artículos:	
"131-10-11. 1775. Prima de alimentación, lavado y similares	3.866.380.00
"131-35-12. 1778. Mantenimiento y aseguros	450.000.00
"131-40-12. 1783. Materiales y suministros	995.460.00

"CAPITULO 2

"Operación administrativa del Comando General.

"Gastos generales.

"Claves - Artículos:	
"131-35-12. 1778. Mantenimiento y aseguros	800.000.00
"131-37-12. 1780. Viáticos y gastos de viaje	200.000.00

"CAPITULO 3

"Operación administrativa del Ejército.

"Gastos generales.

"Claves - Artículos:	
"132-37-12. 1780. Viáticos y gastos de viaje	755.000.00
"132-40-12. 1783. Materiales y suministros	14.632.250.00

"CAPITULO 4

"Operación administrativa de la Armada.

"Gastos generales.

"Claves - Artículos:	
"133-36-12. 1779. Compra de equipo	500.000.00

"133-37-12. 1780. Viáticos y gastos de viaje 600.000.00
"133-40-12. 1783. Materiales y suministros 14.927.025.00

"CAPITULO 5
"Operación administrativa de la Fuerza Aérea.
"Gastos generales.

"Claves - Artículos:
"134-40-12. 1783. Materiales y suministros 20.518.560.00

"Suman los créditos adicionales ... ...$ 58.244.675.00

"*Artículo 3º* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y publíquese.

"Dado en Bogotá, D. E., a 9 de septiembre de 1977".

El Decreto transcrito está firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores, en su calidad de Delegatario del Presidente de la República, y por todos los Ministros del Despacho. Tiene como antecedentes inmediatos el Decreto distinguido con el número 2131 de 7 de octubre de 1976, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, y el Decreto número 2061 de 1977, por el cual el Presidente de la República delegó en aquel Ministro, por el tiempo de su ausencia en los Estados Unidos de América, entre otras, las facultades del ordinal 7º del artículo 120 de la Constitución, atinentes a la conservación del orden público, y las del ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución, en relación con las del 121, que se refieren precisamente a la potestad para dictar, entre otros, decretos de la naturaleza del sometido a revisión.

Concepto del Procurador General de la Nación.

Dentro del término prescrito, el Procurador rindió el concepto número 292 del 29 de septiembre del año en curso, en el cual estima que el Decreto que se estudia es exequible, con base en la consideración de que "bien puede hallarse también en este caso una clara conexidad entre las apropiaciones ordenadas para gastos del Ministerio de Defensa Nacional y algunos de los motivos determinantes de la turbación del orden público y la consiguiente declaración del estado de sitio vigente".

Consideraciones de la Corte.

1ª La jurisprudencia reiterada de la Corte en cuanto al ejercicio de las facultades del artículo 121 de la Constitución, es la de que la adopción de las medidas conducentes para restablecer el orden público es competencia privativa del Gobierno, por ser el directo responsable de su conservación. Y la de que la Corte, en desarrollo de su jurisdicción constitucional, debe determinar si dichas medidas tienen relación con los hechos generadores de la perturbación, si los decretos que los contienen se ajustan a los "precisos límites" que tienen las facultades del artículo 121, y establecer, si por otras razones, no quebrantan preceptos constitucionales distintos al citado.

Además, y en relación directa con la materia del decreto que se revisa, la Corte dijo en fallo del 25 de noviembre de 1976, al comentar el artículo 104 del Decreto extraordinario número 294 de 1973, que contiene las normas orgánicas del Presupuesto Nacional:

"El artículo 213 de la Carta dice que el Poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales y extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto, sino en las condiciones y por los trámites que la ley establece. Esta ley que es la orgánica del presupuesto, y que en la actualidad se contiene en el Decreto extraordinario número 294 de 1973, establece en los artículos 101 y ss. las reglas a que debe someterse la apertura de un crédito adicional, tanto en tiempos normales, como dentro de la situación de estado de sitio o de emergencia económica, previstos estos últimos por los artículos 121 y 122 de la Carta Política. En efecto, el artículo 104 dispone que 'los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados durante el estado de sitio o de estado de emergencia económica, declarados por las causas previstas en los ar-

tículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, para los cuales no se hubiere incluido apropiación en el presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores, *o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan'*. Esto significa que en razón de las urgencias del orden público el Gobierno no está rigurosamente sometido en esta materia a los procedimientos que se exigen dentro de la legalidad normal y que corresponde conjuntamente al Presidente y al Consejo de Ministros determinar el que debe seguirse para los créditos adicionales. De otro lado el artículo 105 del mismo Decreto, en concordancia con el transcrito, dispone que los créditos adicionales destinados a pagar gastos ocasionados por calamidades públicas —y tanto la guerra exterior como la conmoción interior, generadoras del estado de sitio son, si se quiere, la más grave de ellas—, serán abiertos conforme a las normas previstas; y agrega que en el caso de que no hubiere recursos, para obtenerlos podrán contracreditarse o aplazarse el uso de apropiaciones aún indispensables, lo que pone de manifiesto que la necesidad de restablecer el orden priva sobre cualquiera otra''.

2ª El orden público se declaró turbado, entre otros motivos de los invocados en el Decreto 2131 de 1976, porque ''...además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros, como frecuentes asesinatos, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes, y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho'', motivación que tiene plena actualidad.

En la primera de las consideraciones del Decreto que se revisa, se invoca motivación básicamente igual a la transcrita. Además, el decreto se remite al artículo 104 del Decreto 294 de 1973 que autoriza al Gobierno para que, bajo estado de sitio, abra créditos adicionales según el procedimiento prescrito en tal estatuto o ''en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan'', y se afirma que el Ministerio de Defensa Nacional, mediante Resolución número 05345 de 1977 declaró sobrantes y disponibles para contracreditar en el Presupuesto de Gastos de 1977 la suma de $ 58.244.675.

Por tratarse de créditos destinados a gastos de orden público, no están sujetos en su cuantía al límite fijado en el artículo 100 del Decreto 294 de 1973.

El crédito decretado se justifica con base en lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 101 del Decreto 294 citado, o sea, la existencia de partidas sobrantes y disponibles que pueden contracreditarse, las que fueron certificadas por el Contralor General de la República, de conformidad con el artículo 113 del mismo estatuto orgánico del Presupuesto. Se allegó también al expediente el concepto favorable del Jefe del Departamento de Planeación Nacional a que se refieren los artículos 106, 114 y el 116, numeral 5º del decreto citado.

Igualmente, los créditos ordenados, al tenor del decreto que se revisa, se destinan a ''proveer a las Fuerzas Armadas de equipos y materiales que faciliten el desarrollo de las operaciones militares''. Y en su parte dispositiva se observa que los créditos se aplican a pago de primas de alimentación, lavado y similares, mantenimiento y aseguros, materiales y suministros, viáticos y gastos de viaje y compra de equipos en las distintas dependencias de las Fuerzas Armadas.

De lo cual resulta que, la destinación dada a los créditos autorizados tiene relación directa con las causas determinantes de la perturbación, pues sin la financiación de los gastos de adquisición de los elementos indispensables para las operaciones militares exigidas por los hechos perturbatorios, que carecen de apropiaciones en el Presupuesto vigente, no es posible la restauración y conservación del orden público.

3ª De otra parte, las razones de orden público que fundamentan las medidas adoptadas para restablecerlo, una vez definida la relación con los hechos perturbatorios que motivaron el estado de sitio, permiten sostener que las disposiciones del decreto en estudio, en tanto resulten incompatibles con la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, implican suspensión de ésta, en lo pertinente, trátese de requisitos de trámite de los créditos adicionales o extraordinarios o de condiciones legales para su apertura. Este es el sentido excepcional que tiene la parte final del artículo 104 del Decreto 294 de 1973, cuando faculta la apertura de los créditos de que se trata conforme a las disposiciones de tal decreto, ''o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan''.

Porque, aunque la Corte ha dicho en fallo del 20 de enero de 1977, Sala Plena, que ''... b) De otra parte, no se puede aceptar, a la luz de una interpretación jurídica del mismo artículo 121, que basta la declaración del estado de sitio para

que sea viable la suspensión o modificación de la Ley del Presupuesto Nacional que rige en el año fiscal respectivo", en el presente caso ha de entenderse que esa suspensión se produjo no por virtud de tal declaratoria sino de la expedición de las normas del Decreto 2128 de 1977, en tanto contienen disposiciones contrarias tanto a las de la Ley Orgánica del Presupuesto como a la Ley anual de Presupuesto de la presente vigencia fiscal.

La prioridad de las medidas de orden público y la urgencia de las disposiciones extraordinarias requeridas para restablecerlo, permiten así que el Ejecutivo pueda afrontar con oportunidad y eficacia los problemas de orden fiscal que acarrean.

Confrontadas las disposiciones del Decreto en revisión con las demás de la Constitución, no se encontró que infringieran alguna de ellas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2128 del 9 de septiembre de 1977, "por el cual se efectúan unos contracréditos y créditos adicionales dentro del Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 1977 (Ministerio de Defensa Nacional), por $ 58.244.675".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Marco Gerardo Monroy Cabra, Hernando Tapias Rocha, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO: REMUNERACION

La protección al trabajo no puede implicar el desconocimiento de las diferencias de remuneración que forzosamente deben existir entre las distintas categorías de empleos, por razón de su naturaleza, de la complejidad de sus funciones, de las calidades y responsabilidad inherente a su ejercicio, porque eso sería inequitativo. Habiendo establecido el artículo 162 Constitución Nacional la Carrera Judicial, de tal concepto debe deducirse que no existe carrera sin gradación de los distintos niveles de empleo y la consiguiente escala salarial, que permite los ascensos que son de la esencia de toda carrera profesional. — Los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público están vinculados con el Estado mediante una situación estatutaria, impersonal y objetiva, lo cual autoriza para que unilateralmente y en ejercicio de facultades otorgadas por la ley el Gobierno fije sus escalas de remuneración, atendiendo a los factores que considere adecuados, tanto en cuanto al salario básico como a la remuneración adicional, respetando las situaciones subjetivas y concretas y la garantía constitucional del artículo 160, inciso final de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobada por Acta número 42 de 20 de octubre de 1977.

I. *Antecedentes.*

El ciudadano Jairo López Morales solicita se declare inexequible el artículo 4º del Decreto extraordinario número 542 de 10 de marzo de 1977, cuyo texto en lo pertinente, expresa:

"DECRETO NUMERO 542 DE 1977
"(marzo 10)

"por el cual se fija la remuneración para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere la Ley 60 de 1976,

"Decreta:

"..... .....

"Artículo 4º Ningún funcionario o empleado de la Rama Jurisdiccional tendrá derecho a percibir, por concepto de sueldo básico más prima de antigüedad, remuneración superior al sueldo básico de la respectiva autoridad nominadora. En los casos de autoridad nominadora colegiada el límite lo constituirá la remuneración básica mensual de sus miembros. Los Fiscales tendrán el mismo límite de los funcionarios ante quienes ejercen sus funciones.

"Ningún funcionario o empleado del Ministerio Público podrá percibir por concepto de sueldo básico más prima de antigüedad una remuneración superior al último sueldo básico que corresponda a su superior inmediato.

"Sin embargo, las personas que una vez realizado el reajuste a que se refiere el artículo 1º quedaren con remuneración superior, por concepto de sueldo básico más prima de antigüedad, continuarán devengando dicha remuneración".

II. *Violaciones y razones invocadas.*

El actor señala como violados los artículos 17, 30, 118-8, 142-3 y 160 de la Constitución. El 17

"ya que antes que proteger el trabajo de los servidores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, lo que hizo fue quitarles una garantía, una conquista salarial lograda a través de reiteradas y respetuosas solicitudes, de luchas sindicales que dieron como resultado el reconocimiento de una prima de antigüedad, la que venían disfrutando la mayoría de los servidores de la justicia, hasta la expedición del artículo 4º ya mencionado, mediante el cual se cercena, para el futuro, el goce y disfrute de tan justo reconocimiento...". El 30 por cuanto el derecho a gozar de una prima de antigüedad reconocido por los Decretos-leyes 902 de 1969, 1231 de 1973 "lo tenían todos los funcionarios que con esmero y dedicación estaban laborando en la administración de justicia el día de la expedición del decreto del cual hace parte el artículo 4º que estoy demandando. Muchos de estos abnegados servidores esperaban la llegada del mes de abril, mayo o junio, para completar el bienio y gozar de la prima de antigüedad. Pero ante la expedición de la norma acusada, el tiempo servido dejó de constituir un derecho al disfrute de tan anhelada prestación, porque ningún empleado o funcionario puede devengar por concepto de sueldo básico más prima de antigüedad una remuneración superior al último sueldo básico que corresponda a la autoridad nominadora o al superior inmediato". El 118-8, debido a que ninguna de las disposiciones de la Ley 60 de 1976 "el Congreso de la República facultó al Presidente para desmejorar los derechos sociales de los trabajadores de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, reconocidos en leyes anteriores, ni ese era el pensamiento del legislador". El 142-3 "por cuanto se rompe el equilibrio que el Constituyente quiere establecer entre los Magistrados o Jueces y los Fiscales que ante ellos ejercen. Si por ejemplo una persona es nombrada para ejercer el cargo de Fiscal de Tribunal y al cumplir los requisitos para devengar determinado porcentaje de prima de antigüedad, que sumado rebasa el básico de la autoridad nominadora del Magistrado ante quien ejerce el cargo y éste, por la excepción contenida en el mismo artículo 4º, sí tuviere el derecho a percibir su remuneración rebasando el límite, el Fiscal no tendría la misma remuneración, privilegios y prestaciones que el Magistrado ante quien ejerce su cargo, puesto que este último sí gozaría de la prima de antigüedad y el Fiscal no". Y el 160, pues no existiendo el artículo 4º del decreto acusado "los Magistrados y Jueces podrían continuar disfrutando de la prima de antigüedad aun cuando el sueldo básico y la prima constituyan para el funcionario o empleado una remuneración superior al último sueldo básico que corresponda a la entidad nominadora o al inmediato superior".

III. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 278 de 15 de julio del año en curso solicita que se declare exequible el artículo objeto de la acusación. Funda esa solicitud en estas razones:

a) No hay violación del artículo 118-8 por cuanto el Decreto 542 de 1977 fue expedido dentro del término fijado por la Ley 60 de 1976 y porque la prima de antigüedad es un factor adicional de la remuneración y no una prestación social, estando, pues, ajustado el artículo acusado a la ley citada;

b) La norma impugnada no viola el artículo 30 de la Constitución Nacional, "ya que, para quienes no alcanzaron antes del Decreto 542 la cuantía máxima de la prima de antigüedad fijada por el mismo, el aumento indefinido de esta asignación era apenas una posibilidad que en cualquier momento podía dejar de actualizarse, o según la calificación legal, una mera expectativa que no constituía derecho contra la ley nueva que la anulara o cercenara (Art. 17, Ley 153 de 1887)";

c) Tampoco se infringe el inciso 4º del artículo 160 de la Constitución, pues "ningún funcionario o empleado en ejercicio el 31 de marzo de 1977 empezó a devengar el día 1º de abril siguiente, por virtud de lo dispuesto en la norma acusada, un sueldo básico menor ni una prima de antigüedad de menor cuantía de los que venía disfrutando. Ni del texto legal ni de su espíritu es posible extraer resultado práctico semejante";

d) Igualmente no hay violación del inciso 3º del artículo 142 de la Carta por cuanto "la igualdad de remuneración impuesta por el canon 142 citado no es aplicable a aquellas que varían según las circunstancias personales de cada funcionario o empleado, atinentes a su diverso grado de capacitación, a su mayor tiempo de servicio, a la continuidad o discontinuidad de éste, etc.", y

e) "No parece lógico ni equitativo que funcionarios y empleados a quienes se les exigen menores requisitos y calidades o no se les exige ninguno, devenguen mejores remuneraciones que sus nominadores o sus superiores jerárquicos o funcionales, con quienes la Constitución y la ley son más exigentes".

Los señores Ministro y Viceministro de Justicia coadyuvaron la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto extraordinario 542 de 1977 en escrito presentado en oportunidad legal.

IV. *Consideraciones de la Corte.*

Se estudia en primer lugar el cargo consistente en que se violó el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta, ya que de lo que sobre él se decida dependen las restantes impugnaciones.

Ha dicho la Corte que "de acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76, dos elementos caracterizan las facultades: la temporalidad y la precisión. El primero hace referencia a un lapso cierto; el segundo a una materia determinada. El Presidente de la República debe obrar dentro de estos límites, siendo entendido que a más de ellos están o existen los que la misma Constitución señala al Congreso, al cual sustituye en el ejercicio de la función legislativa" (sentencia de 8 de mayo de 1969, G. J., Tomo CXXXVII, No. 2338, pág. 47).

En el presente caso, considera la Corte que el Decreto número 542 no incurrió en extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 60, conclusión fundada en las siguientes razones:

a) La Ley 60 de 1976 (diciembre 17), "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para fijar escalas de remuneración y el régimen de prestaciones sociales en la Administración Pública Nacional y en la Rama Jurisdiccional", dispuso: "Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 3 meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, para *fijar las escalas de remuneración* de todas las categorías de empleos de la Administración Pública Nacional y de la Rama Jurisdiccional y el régimen de sus prestaciones sociales". (D. O. No. 34714 de 1º de febrero de 1977). Dicha ley entró a regir desde su sanción, impartida el 17 de diciembre de 1976, y el Decreto número 542 de 1977 fue expedido el 10 de marzo y rige desde su expedición (Art. 15), lo cual significa que se dictó dentro del término señalado; y

b) Si se tiene en cuenta la materia, tampoco hay extralimitación de las facultades, ya que la prima de antigüedad a pesar de su denominación, no tiene el carácter de prestación social sino que es un factor de remuneración adicional al sueldo básico, y aquellas se concedieron precisamente para "fijar las escalas de remuneración de todas las categorías de empleos de la Administración Pública Nacional y de la Rama Jurisdiccional", y, por tanto, el Presidente podía fijar tanto la asignación ordinaria como las adicionales (primas, bonificaciones, viáticos, gastos de representación, etc.), que integran el concepto de remuneración.

Este concepto es comprensivo de toda forma de retribución de servicios. Es necesario entender que cuando la Constitución y la ley hablan de "fijar escalas de remuneración" tal facultad envuelve la de señalar cuantitativamente los distintos factores constantes, como el sueldo básico, y variables, como las primas y los gastos de representación, que tengan aquella finalidad. Este fue el criterio, para poner un ejemplo, aplicado por el Decreto 1912 de 1973 en su artículo 5º al determinar la escala de remuneración para los empleos de Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

Es cierto que la norma acusada solo fijó la escala de sueldos básicos, pero con ello, indirectamente señaló también la prima de antigüedad, debido a que automáticamente se aumentaba tal remuneración adicional, dependiente de aquellos por liquidarse así mismo mediante el sistema de porcentajes. La Ley 60 otorgó así al Gobierno un poder completo de regulación de las asignaciones y prestaciones de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, igual al del propio legislador en dicha materia, por lo cual no se violó el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Constitución.

2. El segundo cargo se refiere a una posible violación del artículo 17 de la Constitución Nacional que dice: "El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado" (Art. 17, Acto legislativo número 1 de 1936), al considerar el actor que la norma acusada priva a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional de una conquista social como la prima de antigüedad. Tal norma no infringe la disposición transcrita por cuanto la protección al trabajo no puede implicar el desconocimiento de las diferencias de remuneración que forzosamente deben existir entre las distintas categorías de empleos, por razón de su naturaleza, de la complejidad de sus funciones, de las calidades y responsabilidad inherentes a su ejercicio, porque eso sería inequitativo. Habiendo establecido el artículo 162 de la Constitución Nacional, la Carrera Judicial, de tal concepto debe deducirse que no existe carrera sin gradación de los distintos niveles de empleo y la consiguiente escala

salarial, que permite los ascensos que son de la esencia de toda carrera profesional.

En consecuencia, cuando la ley establece estas diferenciaciones no está burlando las garantías de los servidores públicos. Simplemente, precisa y fija sus derechos, dentro de un sistema racional, señalando fórmulas equitativas de remuneración.

3. La tercera censura es la de transgresión del artículo 30 de la Constitución Nacional por desconocimiento de derechos adquiridos, afirmando que el tiempo servido dejó de constituir un derecho al disfrute de la prima de antigüedad, "porque ningún empleado o funcionario puede devengar por concepto de sueldo básico más prima de antigüedad, una remuneración superior al último sueldo básico que corresponda a la autoridad nominadora o al inmediato superior".

En la aplicación del artículo 4º acusado se pueden presentar dos hipótesis:

a) El caso de los funcionarios o empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que, hechos los reajustes de sueldos básicos y primas de antigüedad ordenados por el artículo 1º del Decreto 542 de 1977, sobrepasen con las nuevas remuneraciones alcanzadas las de sus nominadores, los cuales entrarán a gozar, o continuarán gozando de las mismas si ya habían sobrepasado dicho límite, en virtud de la excepción contenida en el inciso final del artículo 4º impugnado. O sea, que, por esa vez, no los afectarán los límites establecidos en los dos incisos iniciales de tal disposición. Pero debe aclararse que, para ellos en el futuro no tendrá nueva aplicación la referida norma exceptiva, y

b) El caso de los funcionarios o empleados de las mencionadas Rama y Ministerio, a quienes hechos los reajustes del artículo 1º del Decreto 542 citado, no sobrepasen los límites indicados, y con posterioridad deba reajustárseles otra vez la prima de antigüedad por cumplimiento de los requisitos legales, oportunidad en la cual se limitarán esos reajustes a la remuneración de sus nominadores, cuando sumados sus sueldos básicos a la prima de antigüedad excedan tal remuneración.

De lo anterior resulta que, en ninguna de las situaciones descritas se están desconociendo derechos adquiridos, ya que sólo se está dando al Decreto 542 efecto a partir de su vigencia, sin consecuencia alguna retroactiva. Y, por tanto, no se presenta violación del artículo 30 de la Constitución.

De otra parte, sin las fórmulas limitativas en él consignadas, no se mantendrían las escalas de este sistema de remuneración. Sin ellas desaparecerían los grados de remuneración establecidos y se distorsionaría la jerarquización entre los empleos de la Rama Jurisdiccional.

Debe observarse, además, que los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y los del Ministerio Público están vinculados con el Estado mediante una situación estatutaria, impersonal y objetiva, lo cual autoriza para que unilateralmente y en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 60 el Gobierno fije sus escalas de remuneración, atendiendo a los factores que considere adecuados, tanto en cuanto al salario básico como a la remuneración adicional, respetando las situaciones subjetivas concretas y la garantía constitucional del artículo 160, inciso final.

4. El cuarto de los cargos hechos consiste en que el artículo 4º acusado violó el 142-3 al romper el equilibrio que el Constituyente estableció entre los Magistrados o Jueces y los Fiscales que ante ellos ejercen. A este propósito, debe observarse que el Decreto 542 fijó sueldos básicos iguales para los cargos de Magistrados y Jueces y para los respectivos Agentes del Ministerio Público; pero, como lo expresa el concepto del Procurador, "en atención a los cargos mismos", sin que se deban tener en cuenta las distintas situaciones individuales, cambiantes para cada funcionario o empleado, según el mayor o menor tiempo de servicio, su continuidad o discontinuidad y, en fin, sus personales y específicas circunstancias. Esto, por cuanto ya se ha visto que la situación de funcionario o empleado de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, no es contractual sino objetiva, por lo cual las normas de que se trata se dictaron sin entrar a prever situaciones individuales y concretas, en las cuales puede haber diferencias pero no por virtud de la ley sino de la concreta situación personal.

En consecuencia, las disparidades resultantes derivan de las circunstancias personales y no de la norma que es objetivamente idéntica para todos. Tanto es así, que tales diferencias se presentan no solo entre los funcionarios citados, sino entre los de la Rama Jurisdiccional que ejercen el mismo cargo y entre funcionarios del propio Ministerio Público de igual categoría.

5. La última violación planteada en la demanda es la de ser contraria al artículo 160 de la Carta, debido a que se produciría una disminución del sueldo de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional.

Analizados ya los casos posibles de aplicación del artículo 4º, ha de notarse en primer término,

que la protección constitucional de dicho artículo alcanza tan solo a los sueldos de Magistrados y Jueces en ejercicio, mas no a sus empleados. Y en segundo lugar, que el artículo 4º del decreto impugnado, no reduce el sueldo sino que regula la remuneración adicional denominada prima de antigüedad como incentivo a los servicios judiciales, teniendo en cuenta la jerarquía, calidades y responsabilidad del nominador sobre el nominado y, como se expresó anteriormente, respeta la situación jurídica concreta y consolidada de los funcionarios y empleados a la fecha de expedición del Decreto 542, por lo cual no afecta dichas situaciones, ni se incurre, por tanto, en violación del precepto citado.

Confrontada la norma que se demandó con las demás disposiciones constitucionales, no se observa violación de las mismas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 4º del Decreto extraordinario número 542 de 10 de marzo de 1977, "por el cual se fija la remuneración para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público y se dictan otras disposiciones".

Comuníquese a quien corresponda, cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Hernando Tapias Rocha, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTADO DE SITIO: DEROGACION DE NORMAS DICTADAS BAJO SU VIGENCIA

Los decretos dictados por el Presidente de la República en estado de sitio, son transitorios, esto es, dejan de regir cuando legalmente concluye la situación de anormalidad. Este es el sentido y alcance del artículo 121 de la Constitución. Pero ello no impide que también dejen de tener vigencia por determinación del Gobierno aún subsistiendo el estado de sitio por derogación expresa.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Marco Gerardo Monroy Cabra*).

Aprobada Acta número 42 de 20 de octubre de 1977.

I

El control constitucional.

1. La Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 2213 de fecha 19 de septiembre de 1977, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 26 de septiembre del año en curso, se dispuso fijar en lista el nogocio por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

II

Texto del decreto.

El texto del decreto, objeto de la revisión, es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2213 DE 1977
"(septiembre 19)
"por el cual se deroga un decreto.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 2131 de 1976,

"Decreta:

"Artículo 1º Derógase el Decreto 2066 de 1977 por el cual se dictaron medidas tendientes a preservar el orden público.

"Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 19 de septiembre de 1977".

III

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 297, expresa que esta corporación debe declararse inhibida para revisar el Decreto número 2213 por cuanto "se limita a dejar sin efecto aquellas medidas restrictivas del ejercicio de ciertas libertades, que en su momento el Presidente de la República, responsable del mantenimiento y restablecimiento del orden público según el artículo 120-7 de la Constitución, consideró convenientes y conducentes a ese fin".

IV

Consideraciones.

1ª Ha sido jurisprudencia reiterada de la Corte que el Gobierno puede derogar en cualquier momento, antes de levantar el estado de sitio, las medidas que haya tomado para el restablecimiento del orden público. Así, en sentencia de 15 de marzo de 1972 (G. J., Tomo CXLIV, No. 2364, pág. 104), expresó al respecto:

"Responsable como es el Presidente de la República, conjuntamente con sus Ministros, tanto del orden público y su mantenimiento, como de las medidas que para restablecerlo debieran tomarse al amparo del artículo 121 de la Constitución, es lógico admitir la facultad de derogarlas, total o parcialmente, ya porque resulten equivocadas, ora porque cumplieron su misión transitoria, y precisa abrir paso a la normalidad institucional".

2ª Los decretos dictados por el Presidente de la República en estado de sitio, son transitorios, esto es, dejan de regir cuando legalmente concluye la situación de anormalidad. Este es el sentido y alcance del artículo 121 de la Constitución. Pero ello no impide que también dejen de tener vigencia por determinación del Gobierno aún subsistiendo el estado de sitio, que es precisamente lo que acontece con el decreto objeto de la presente revisión constitucional.

V

Decisión.

Con fundamento en la anterior consideración, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto legislativo número 2213 de 19 de septiembre de 1977, por el cual se deroga el Decreto legislativo 2066 de 1977, a partir de la citada fecha.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Hernando Tapias Rocha, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Aclaración de voto.

Por medio del Decreto número 2213 de 19 de septiembre de 1977, el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho derogaron el Decreto 2066 de 1977, que impuso restricciones a algunos medios de comunicación para suministrar informaciones sobre el llamado paro cívico del 14 de septiembre pasado.

La Corte ha declarado constitucional el Decreto 2213. Ningún texto de la Carta se ha violado con su expedición, pero al suscrito le asalta la duda de que la revisión de los decretos de estado de sitio, que le compete a la Corte, para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, se refiere únicamente a los decretos que disponen la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio. En cambio, los decretos que derogan los que se han proferido haciendo uso de las facultades que otorga al Presidente la declaratoria del estado de sitio, no suspenden leyes, sino que, por el contrario, restablecen la vigencia de las que han sido suspendidas.

Esta aclaración se deja como simple inquietud para continuar estudiando tal tema, que en verdad tiene mucha similitud con el relativo al decreto que declara la turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, y el que declara el restablecimiento del orden público. Aun cuando la Corte ha decidido que tiene competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad, varios Magistrados han salvado el voto por considerar que se trata de actos eminentemente políticos del Presidente de la República, que escapan al control automático de la constitucionalidad de los decretos que se dictan en ejercicio de las facultades concedidas al Presidente de la República como consecuencia de la declaratoria del estado de sitio.

Julio Salgado Vásquez.

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS

Naturaleza. **Si la Federación Nacional de Cafeteros no puede encasillarse en ninguna de las categorías institucionales de entidades descentralizadas, es precisamente porque no pertenece a ninguna de ellas. La calificación de "sui generis", hecha en el fallo precitado, pues, se explica precisamente porque siendo privada ha sido señalada por la ley como sujeto de un contrato especial con el Estado, por cuya virtud maneja unos dineros públicos destinados exclusivamente al fomento y protección de la industria del café, elemento básico de la economía nacional. — Los contratos que celebra el Gobierno con la Federación Nacional de Cafeteros constituyen una de las formas de descentralización funcional, por servicios o colaboración, como sostuvo el Consejo de Estado en providencia de fecha 5 de agosto de 1960. —** Control fiscal. **El control fiscal no tiene en su ejercicio límites distintos de los bienes de propiedad de la Federación, para precisar los cuales es necesario determinar los oficiales a través del inventario mencionado (de todos bienes que por haberse adquirido con dineros públicos son de propiedad nacional), o de otro sistema que arroje los mismos resultados. Lo que no se justificaría sería la aplicación del control fiscal a bienes de una entidad privada con el pretexto de que ésta maneja o administra fondos o bienes de propiedad nacional.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha*).

Aprobado según Acta número 42 de 20 de octubre de 1977.

En escrito de 11 de mayo del año en curso, el ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, demanda de la Corte que se declare inexequible el artículo 5º de la Ley 11 de 1972, "y especialmente la última frase de la norma mencionada".

I. Para una mejor comprensión y estudio del ordenamiento impugnado es necesaria la transcripción completa del texto de la Ley 11 de 1972:

"LEY NUMERO 11 DE 1972
" (diciembre 18)

"*por la cual se deroga el impuesto a la exportación del café y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º Derógase el impuesto a la exportación de café creado por el artículo 1º de la Ley 76 de 1927 y por el artículo 1º de la Ley 41 de 1937.

"Artículo 2º Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la industria del café. Los contratos que el Gobierno celebre en desarrollo del presente artículo, tendrán una duración de diez años y serán prorrogables por períodos de igual duración.

"Artículo 3º Unicamente la Contraloría General de la República ejercerá funciones de vigilancia, conforme a la Constitución y las leyes, en la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, sobre la inversión de los dineros provenientes del Fondo Nacional del Café y sobre los demás bienes y fondos oficiales que ésta administre.

"Artículo 4º La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia rendirá cuentas periódicas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los dineros del Fondo Nacional del Café y sobre el destino de los demás fondos y bienes oficiales que administre para su revisión y fenecimiento.

"Artículo 5º La Contraloría General de la República, para el ejercicio de la vigilancia sobre la gestión fiscal a que se refiere el artículo 3º de esta Ley adoptará sistemas apropiados a la naturaleza de las actividades de la Federación y que no menoscaben la autonomía administrativa que ésta tiene, como entidad de derecho privado que es.

"Artículo 6º El Auditor General y los auditores delegados o seccionales de la Contraloría General de la República en la Federación Nacional de Cafeteros deberán ser, necesariamente, contadores públicos titulados o autorizados conforme a la ley.

"Artículo 7º Facúltase al Gobierno Nacional para abrir los créditos, hacer los traslados y realizar las demás operaciones presupuestales que estime necesarios para el inmediato cumplimiento de esta ley.

"Artículo 8º Derógase el artículo 257 del Decreto-ley 0444 del 22 de marzo de 1967; el artículo 4º del Decreto 355 de 1928; el artículo 6º de la Ley 41 de 1937 y las demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

"Artículo 9º Esta Ley regirá desde su promulgación.

"Dada en Bogotá, D. E., a 14 de diciembre de 1972; Diario Oficial 33776, enero 30 de 1973".

II. El actor indica como infringidos los artículos 59, 60 y 76 de la Carta, el primero de los cuales a la letra dice: "La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley".

Las razones de orden jurídico que configuran la violación del transcrito precepto constitucional, las expone en los siguientes apartes de su demanda:

"El concepto de la violación lo hago consistir en que la norma superior invocada, da competencia exclusiva y plena a la Contraloría General de la República para llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración Pública en Colombia, sin ninguna limitación, ya que la locución 'conforme a la ley' de que trata el artículo 59 de la Constitución, ha de entenderse como la forma administrativa y procedimental señalada para que la vigilancia se cumpla eficazmente, y no para que la vigilancia se deje de llevar a cabo con todo su rigor. La ley no puede establecer discriminaciones entre las entidades sujetas a la vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República, estableciendo para unas esa vigilancia con todo su rigor y para otras un tratamiento de privilegio a fin de que la vigilancia fiscal no pueda llenar su cometido. El legislador debe señalar los medios para la vigilancia fiscal con un criterio de servicio público y no con un criterio distinto que se preste para que la vigilancia fiscal se cumpla a medias y se ejerza con temor. Es necesario recordar que la Federación Nacional de Cafeteros como delegataria del Estado colombiano en la prestación del servicio público de protección a la industria cafetera y de fomento de la misma, funciones públicas que tiene atribuidas como consecuencia de las leyes y decretos sobre la materia, cuando las lleva a cabo obra como delegataria del Estado colombiano y viene a constituir en esa actividad parte integrante de la actividad funcional del Estado. De ahí el fundamento de que Fedecafé esté sometida a la vigilancia de la Contraloría General de la República en la gestión fiscal que lleva a cabo, y sobre todo en lo concerniente al manejo y administración del Fondo Nacional del Café.

"Para el suscrito es evidente que la vigilancia sobre la gestión de la Administración prevista en el artículo 59 de la Carta Fundamental, se refiere sin duda a la Administración Pública considerada como actividad estatal que tiene como principal preocupación el funcionamiento de los servicios públicos. Esta es la esencia, según los autores del derecho constitucional y administrativo para distinguir a la Administración Pública en general".

"Por consiguiente, la Federación Nacional de Cafeteros, que nació como una entidad privada, sin embargo hoy por el aspecto de ser delegataria del Estado colombiano en la prestación de los servicios públicos que le han sido atribuidos por mandato de las Leyes: 76 de 1927; 66 de 1942; 1ª de 1959; 81 de 1960 y de los Decretos 355 de 1928; 2078 de 1940; 102 de 1958; 080 de 1958; 2322 de 1965 y 444 de 1967; y de otras que las adicionan y reforman, ostenta sin lugar a dudas la calidad de entidad sujeta al Derecho Público, sobre todo cuando administra, maneja e invierte los fondos públicos provenientes del café y de los del Fondo Nacional del Café.

"De ahí que ante esas leyes y decretos que la convierten en entidad paraestatal por la prestación de uno de los más sobresalientes servicios públicos, como es el de la defensa y protección de la industria cafetera, la Federación Nacional de Cafeteros debe aceptar de buen grado aquella vigilancia fiscal, sin que haya necesidad de que el legislador pretenda neutralizar con artilugios, la competencia plena de la Contraloría General de la República".

La demanda fue admitida por decisión de 17 de mayo de 1977, y a la vez, de acuerdo con lo previsto en el Decreto número 432 de 1969, se solicitó del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "copia autenticada del contrato o contratos que existan entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros, referentes a la administración de los dineros provenientes del Fondo Nacional del Café y demás bienes de carácter público".

III. El día 1º de agosto en curso, los ciudadanos Carlos Restrepo Piedrahíta y Rodrigo Noguera Laborde, "en ejercicio del derecho de petición reconocido por el artículo 45 de la Constitución Política y además por encargo de la Federación Nacional de Cafeteros", en extenso escrito impugnan la demanda; sostienen que la Federación Nacional de Cafeteros es una entidad de derecho privado; relacionan los contratos de la Federación con el Gobierno Nacional; presentan una visión histórico-jurídica de las relaciones entre el Estado y la Federación, y se refieren por último a la sentencia de la honorable Corte Suprema de Justicia de 8 de octubre de 1970.

IV. El Procurador General de la Nación, doctor Jaime Serrano Rueda, en Oficio número 095 de 20 de junio de 1977, se declaró impedido para conocer del negocio "por razón de que el suscrito formaba parte del Congreso de la República, en su calidad de Senador, para la época en la cual se expidió la ley que contiene la disposición acusada".

La Sala Constitucional, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 432 de 1969, aceptó el impedimento y dispuso pasar el negocio al Viceprocurador General, en armonía con lo establecido en el artículo 4-1 de la Ley 25 de 1974.

El concepto del Ministerio Público, de fecha 28 de julio de este año, concluye diciendo que "...la norma impugnada no aparece como violatoria de los cánones invocados en la demanda, ni de otro alguno de la misma categoría jurídica y que, por consiguiente, es exequible el artículo 5º de la Ley 11 de 1972 en todas sus partes".

Preceden a la anterior conclusión estos comentarios del Viceprocurador General de la Nación:

"El texto del artículo 5º de la Ley 11 de 1972 no responde, en verdad, a la técnica que el legislador utiliza al interpretar, por vía de autoridad, un texto legal, que requiere, antes que todo, su invocación expresa. Pero tampoco se puede suponer, así no más, que, a falta de ley preexistente, lo que el legislador se propuso fue reglamentar un concepto jurisprudencial o la doctrina de un autor. Esa afirmación constituye apenas una estimación subjetiva del actor que le resta objetividad y precisión a la tacha de inconstitucionalidad.

"Calificar jurídicamente a una entidad cualquiera no significa que el legislador, al hacerlo, esté formulando un juicio interpretativo. En el caso concreto de la Federación Nacional de Cafeteros el legislador no hizo sino reconocer un hecho tan evidente como el de que esa organización gremial es, por el acto primario de su constitución, una entidad de derecho privado, como, por lo demás, lo han reconocido igualmente la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en sendas providencias, y la misma Procuraduría General de la Nación en recientes intervenciones disciplinarias, sin desconocer, desde luego, que la Federación, como delegataria del Estado, organiza y presta un servicio público, ejerce funciones públicas y administra fondos del Tesoro Público y que, por consiguiente, su actividad, no ella, está sujeta a un doble régimen jurídico: de derecho público, en todo lo concerniente a su función delegada, y de derecho privado en todo lo demás.

"Pero no parece pertinente detenerse a examinar a fondo la naturaleza jurídica de la Federación, ya que ello no incide en lo más mínimo sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la norma acusada. De lo que se trata es de concluir si el legislador violó o no el canon constitucional que le atribuye la facultad de interpretar las leyes preexistentes, por haber dicho que la Federación Nacional de Cafeteros es una entidad de derecho privado, si pudiera entenderse, como piensa el demandante, que con tal declaración lo que hizo fue interpretar decisiones jurisprudenciales de los altos tribunales de justicia.

"Este Despacho no lo considera así, y estima, por el contrario, que, como en otras ocasiones, el legislador tuvo el propósito, claramente expresado en el texto legal que se acusa, de recordarle a la Contraloría General de la República que la fiscalización de los dineros oficiales que maneja la Federación Nacional de Cafeteros debe hacerse sin perjuicio de la autonomía que esa

entidad tiene como persona moral de derecho privado, carácter éste, se repite, que, contra lo que opine el actor, no ha sido controvertido ni por la doctrina ni por la jurisprudencia''.

V. Para resolver, la Corte considera:

1. El artículo 5º de la Ley 11 de 1972, contiene dos normaciones jurídicas: la primera indicativa del sistema que la Contraloría debe adoptar para ejercer la vigilancia fiscal que le corresponde respecto de la Federación Nacional de Cafeteros ''sobre la inversión de los dineros provenientes del Fondo Nacional del Café y sobre los demás bienes y fondos oficiales que ésta administre'' (Art. 3º de la Ley 11 de 1972). La segunda hace un reconocimiento acerca de la calidad jurídica que tiene la Federación Nacional de Cafeteros, ''como entidad de derecho privado''.

2. Ha dicho la Corte, en fallo de 14 de octubre de 1970:

''Aunque la Federación no se amolde a los tipos corrientes de las entidades descentralizadas de la administración —que acaban de enumerarse— sí cabe decir que es un organismo sui generis, de origen particular, relacionado con la administración por ministerio de la ley, para efectos del cumplimiento de ciertas funciones de interés colectivo, cuyo ejercicio se ha pactado con el Gobierno, y que a causa de este ejercicio, administra el empleo de algunos impuestos. En razón de estas características, la Federación depende en variados respecto del control ministerial, ésto es, no es extraña a la administración. Y en cuanto de ésta depende, reviste, obviamente, índole administrativa''.

3. Y en relación con la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, y de modo especial con el contenido de los artículos 59 y 60 de la Constitución, la Corte, en sentencia de 24 de febrero del año en curso, expuso:

''El artículo 59 de la Constitución ordena:

'La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización...'.

''¿Qué se entiende por 'gestión fiscal de la Administración' de acuerdo con el espíritu y el texto de las normas constitucionales? Esta definición urge, como que es ineluctable para delimitar el área de competencia de la Contraloría General de la República, y aclarar el contenido unívoco que aporta el inciso 2º del artículo 59.

''La 'gestión fiscal de la Administración' se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público: prosigue con los actos propios a su conservación, mejora y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen, y lo justifica.

''Estos actos caen bajo la vigilancia y están dentro de la actividad o función administrativa propia de la Contraloría y de los organismos de que se vale para su desarrollo y cumplimiento. Los modos o sistemas de vigilancia, su oportunidad y extensión, los determina la ley a través de normaciones de carácter objetivo como las de los Códigos Fiscal, de Contratación Administrativa, etc.

''En esta forma quedan demarcados los dos campos de acción; el de los distintos órganos del Estado que deciden la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder; y el de su control, en el aspecto fiscal anotado, que la Constitución asigna, privativamente, a la Contraloría General de la República.

''El artículo 2º de la Ley 20 de 1975 dispone: 'El Contralor General de la República, ejercerá sobre las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos de la Nación, la vigilancia y el control fiscal que le garanticen al Estado su conservación y adecuado rendimiento'.

''Además, el artículo 69 de dicha Ley 20, concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar los preceptos legales necesarios que aseguren la eficacia de la vigilancia fiscal. En ejercicio de tales facultades el Decreto-ley 925 de 11 de mayo de 1976, en su artículo 1º, preceptúa: 'Para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República podrá aplicar los sistemas de control en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior, a fin de garantizar al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales' ''.

4. Por tanto la parte del artículo 5º de la Ley 11 de 1972, que ordena la adopción de ''sistemas apropiados a la naturaleza de las actividades de la Federación'', se ciñe a los preceptos de la Carta, y por lo mismo, es exequible.

5. El artículo 5º citado es también exequible en su segunda parte que dice: ''y que no menoscaben la autonomía administrativa que ésta tiene como entidad de derecho privado que es'' por considerar que esta declaración legislativa no

contraviene ningún precepto de la Carta y además corresponde a la auténtica naturaleza de la Federación Nacional de Cafeteros.

La Federación Nacional de Cafeteros tuvo origen en el Segundo Congreso Nacional Cafetero que se reunió en Medellín en 1927. El Acuerdo número 2 dispuso "constituir la Federación Nacional de Cafeteros, como entidad sindical de los interesados en la industria del café...".

El artículo 2º creó los siguientes órganos de la Federación:

a) El Congreso Nacional de Cafeteros;

b) El Comité Nacional de Cafeteros;

c) Los Comités Departamentales, y

d) Las Juntas Municipales.

Por medio de Resolución número 33 de 2 de septiembre de 1927 se reconoció personería jurídica a la Federación Nacional de Cafeteros (Diario Oficial No. 20894 de 14 de septiembre de 1928).

La Ley 76 de 1927 (16 de noviembre), sobre protección y defensa del café, dispuso en su artículo 1º: "Establécese un gravamen sobre el café que se exporte de diez centavos por cada saco de sesenta kilogramos. Para que el Poder Ejecutivo pueda hacer efectivo este impuesto deberá celebrar previamente con la Federación Nacional de Cafeteros un contrato para la prestación de los siguientes servicios a costa de la Federación...". El parágrafo de este artículo expresó que el contrato que celebre el Gobierno de acuerdo con lo establecido anteriormente, no necesitará de ulterior aprobación del Congreso. El artículo 2º resolvió que el Gobierno retribuiría los servicios del contratista con una suma igual al producto íntegro del impuesto establecido sobre la exportación del café. El artículo 4º agregó que el contrato que celebre el Gobierno con la Federación deberá ser por 10 años, prorrogables por períodos de igual tiempo, pero una vez terminado, no podrá seguir recaudándose el impuesto sobre el café. En virtud de esta norma y a partir de 1927 se han venido celebrando contratos entre el Gobierno y la Federación para la protección y defensa de la industria del café.

6. Así las cosas, aparece evidente que la Federación tuvo origen privado, no fue creada por disposición legal y sus órganos de actuación derivan de lo previsto en sus estatutos. Careciendo de ánimo de lucro, está vinculada a los intereses nacionales mediante contratos especiales que la autorizan a manejar parte de los dineros públicos para la protección y defensa de la industria cafetera.

La Federación, además, tiene su propio patrimonio. No se desvirtúa su carácter privado por el hecho de que maneje fondos provenientes de contribuciones a que se refieren las Leyes 76 de 1927, 21 de 1935 y otras normas especiales, ni tampoco por virtud de la existencia del Fondo Nacional del Café (D. L. 2078 de 1941 y Ley 66 de 1942). Esto solamente indica que está sujeta a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República habida cuenta de que administra ingresos de origen público.

De conformidad con el artículo 76-10 de la Constitución Nacional, las entidades descentralizadas oficiales únicamente son establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

La Federación Nacional de Cafeteros no está ubicada en ninguna de estas clases. En efecto, la Federación no es un establecimiento público por no ser un organismo creado por la ley, o autorizado por ésta, requisito exigido por el artículo 5º del Decreto 1050 de 1968; no es la Federación una empresa industrial y comercial del Estado, por cuanto no fue creada por ley ni autorizada por ésta, ni su capital está constituido "totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial", como lo exige el artículo 6º del citado Decreto 1050; ni tampoco es la Federación una sociedad de economía mixta debido a que no fue formada por aporte estatal y de capital privado, ni fue creada por ley, ni aparece su creación autorizada por ésta, requisitos que ordena el artículo 8º del citado Decreto 1050.

Con todo, la Federación no es enteramente extraña a la administración, como lo expresó la Corte en sentencia de 14 de octubre de 1970; pero ello no implica que deje de ser una entidad de derecho privado, o que por ministerio de tal fallo se haya convertido en entidad de derecho público.

Si la Federación Nacional de Cafeteros no puede ser encasillada en ninguna de las categorías institucionales de entidades descentralizadas, es precisamente porque no pertenece a ninguna de ellas. La calificación de "sui generis" hecha en el fallo precitado, pues, se explica precisamente porque siendo privada ha sido señalada por la ley como sujeto de un contrato especial con el Estado, por cuya virtud maneja unos dineros públicos destinados exclusivamente al fomento y protección de la industria del café, elemento básico de la economía nacional.

Los contratos que celebra el Gobierno con la Federación Nacional de Cafeteros constituyen

una de las formas de descentralización funcional, por servicios o por colaboración, como lo sostuvo el Consejo de Estado en providencia de fecha 5 de agosto de 1960.

7. La calificación hecha en el artículo 5º de la Ley 11 de la Federación Nacional de Cafeteros como entidad de derecho privado no es inconstitucional, como ya se ha dicho. Porque no define ni transforma su naturaleza y solo reconoce la preexistente. Es una simple mención explicativa, destinada a precisar y justificar la modalidad del control fiscal.

En efecto: no viola esa calificación el artículo 55 de la Carta por cuanto no está haciendo ninguna declaración jurisdiccional, sino simplemente otorgándole una calidad que tiene de acuerdo no solo con su naturaleza, sino con providencias del Consejo de Estado y de la misma Corte, como anteriormente se expresó; tampoco viola el artículo 78, ya que no se está inmiscuyendo en asuntos del resorte del Organo Jurisdiccional habida cuenta de que no está resolviendo con ella ningún litigio de propiedad o dominio sobre bienes sino tan solo mencionando una calidad que, como se ha dicho repetidamente, ha sido reconocida tanto por el legislador como por los jueces competentes.

Si bien es cierto que, como lo observa el Procurador General, no es técnico que las leyes hagan este tipo de calificaciones, tal hecho no viola ningún precepto constitucional y deja enteramente a cargo de la Contraloría General de la Nación el control fiscal de los dineros públicos manejados por la Federación. Hay más, esta disposición, de apariencia singular, registra dos antecedentes muy claros en los artículos 3º y 7º de la Ley 151 de 1959, referentes al control que debe ejercer la Contraloría General sobre los fondos y bienes públicos, y sus distintas modalidades. Por el primero "las personas naturales o jurídicas pueden tener, por mandato de la ley o en virtud de arreglo contractual la administración o la explotación de cualesquiera bienes o rentas de la Nación, así como el recaudo y manejo de rentas pertenecientes al erario, pero corresponde a la Contraloría General de la República ejercer el control del manejo de tales bienes o rentas". Y por el segundo, "para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal a que se refiere la presente ley, la Contraloría General de la República adoptará sistemas apropiados a la naturaleza de los establecimientos, empresas o instituciones de que se trata, acordes con el género de las actividades a ellos encomendadas. Tales sistemas respetarán la autonomía administrativa de los establecimientos, empresas o instituciones referidos".

Tal parece, pues, que la norma que ahora se discute contenga una redundancia. Porque correlacionando las dos normas transcritas, resulta inequívoco que si la Federación, como es cierto, maneja y administra por medios contractuales, dineros públicos, es obligación de la Contraloría General ejercer el control tanto sobre ellos como sobre la totalidad de los bienes y servicios que con ellos se obtengan ó se hayan obtenido; por lo mismo lo que ahora se dispone en el artículo 5º cuestionado, no solo no es nuevo, sino que no presenta desacuerdo con la naturaleza de la Federación. Pero ello no significa que sea inconstitucional, ni que el control fiscal quede menguado: sigue siendo tarea y responsabilidad del Contralor General de la República velar por el destino de los dineros públicos que se le han entregado a la Federación, haciendo, inclusive, un riguroso inventario de todos los bienes que por haberse adquirido con ellos sean de propiedad nacional, velando por el cumplimiento de su finalidad de acuerdo con la ley. Lo que significa que el control fiscal no tiene en su ejercicio límites distintos de los bienes de propiedad de la Federación, para precisar los cuales es necesario determinar los oficiales a través del inventario mencionado o de otro sistema que arroje los mismos resultados. Lo que no se justificaría sería la aplicación del control fiscal a bienes de una entidad privada con el pretexto de que ésta maneja o administra fondos o bienes de propiedad nacional.

8. Por último, hecha la confrontación de la norma acusada con las restantes disposiciones de la Constitución Nacional, no aparece violación alguna de éstas.

VI. En virtud de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 5º de la Ley 11 de 1972 que dice: "La Contraloría General de la República, para el ejercicio de la vigilancia sobre la gestión fiscal a que se refiere el artículo 3º de esta ley adoptará sistemas apropiados a la naturaleza de las actividades de la Federación y que no menoscaben la autonomía administrativa que ésta tiene, como entidad de derecho privado que es".

Publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy C., Pedro Elías Serrano Abadía, Hernando Tapias Rocha, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

ESTADO DE SITIO: CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DICTADOS BAJO ESTE REGIMEN DE EXCEPCION

En el caso del artículo 121, la Corte cumple una función constitucional ineludible, sin que la condicione la actuación de un ciudadano, esto es, promovida su jurisdicción por un actor particular. Como órgano del Estado, la Constitución le impone el conocimiento y decisión de una cuestión de constitucionalidad, independientemente del Congreso, del Gobierno y de los gobernados. — Y esto es lógico: a una situación extraordinaria, con poderes extraordinarios cuyo ejercicio hace más vulnerables las garantías constitucionales, corresponde un control también extraordinario, de operancia automática e imperativa, que no queda librado al buen juicio o a la sensibilidad política y jurídica de los ciudadanos. — Al totalizarse y hacerse forzoso el control es necesario, concluir que, en todos los casos, debe haber pronunciamiento de la Corte, ya que no se distinguió en el parágrafo del artículo 121 entre decretos del estado de sitio vigentes o derogados, para efectos de su revisión. — De otra parte, la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente, jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional... De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia, el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidos fueron eficaces, o que se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De éstos, que son los efectos naturales de la derogación, no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 20 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobado por Acta número 42 de 20 de octubre de 1977.

Antecedentes.

En cumplimiento de lo establecido en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, y dentro del término señalado en dicha disposición, el Gobierno envió a la Corte para su revisión de constitucionalidad el Decreto legislativo número 2066 del 2 de septiembre del año en curso, expedido en ejercicio de las facultades del artículo 121 de aquel estatuto, mediante el cual "se dictan medidas tendientes a preservar el orden público".

El texto del Decreto que se revisa es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2066 DE 1977
"(septiembre 2)

"por el cual se dictan medidas tendientes a preservar el orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 2131 de 1976,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras subsista el actual estado de sitio, por las estaciones de radiodifusión sonora y por los canales de televisión, no podrán transmitirse informaciones, declaraciones, comunicados o comentarios relativos a cese de actividades, o a paros y huelgas ilegales.

"Artículo 2º El Ministerio de Comunicaciones mediante resolución motivada contra la cual sólo cabe recurso de reposición, sancionará las infracciones a lo dispuesto en el presente Decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 de la Ley 74 de 1966, y 85 y 86 del Decreto 2085 de 1975.

"Artículo 3º Sobre los asuntos sometidos a prohibición conforme a este Decreto, podrán publicarse o difundirse boletines oficiales autorizados por el Ministerio de Comunicaciones.

"Artículo 4º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 2 de septiembre de 1977".

El Decreto transcrito aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho y tiene como antecedente inmediato el Decreto legislativo número 2131 de 1976, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

Dentro del término legal, el ciudadano Carlos Alfonso Moreno Novoa impugnó el Decreto que se revisa, con base en que el Gobierno excedió las facultades que tiene dentro del estado de sitio, pues no hay relación entre las medidas adoptadas en aquel y los motivos supervivientes que justificaron la declaratoria de dicho estado.

El Decreto 2066 en mención fue derogado expresamente por el Decreto legislativo número 2213 del 19 de septiembre de 1977.

Concepto del Procurador.

En escrito número 289 del 22 de septiembre de 1977, el Procurador General de la Nación estima que no hay lugar a concepto ni a decisión de fondo, por sustracción de materia, en virtud de la derogatoria dispuesta en el Decreto 2213 acabado de citar.

Consideraciones de la Corte.

El artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968 introdujo modificaciones sustanciales en el control de la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio del artículo 121 de la Constitución, los cuales exigen replantear la concepción de la jurisdicción constitucional de la Corte en ese campo específico, pues no deben ser iguales el control ordinario por la vía de acción del artículo 214 de aquella, que el especialísimo creado y regulado separadamente en el parágrafo de dicho artículo 121.

Las modificaciones introducidas son esquemáticamente:

a) El desplazamiento de la iniciativa popular del control y la consiguiente sustitución de la acción pública de que son titulares los ciudadanos de conformidad con el artículo 214 del estatuto constitucional, por un nuevo sistema de control obligatorio y total de la constitucionalidad de dichos decretos, iniciado y realizado por los propios órganos del Estado, permitiendo que los ciudadanos simplemente puedan intervenir ante la Corte para defender o impugnar la constitucionalidad de esos actos, es decir, en función complementaria del juzgamiento o revisión forzosa de operancia automática;

b) El nuevo sistema de control que podemos llamar de revisión general y forzosa, consiste en que el Gobierno está obligado a pasar al día siguiente de su expedición a conocimiento de la Corte todos los decretos que dicta con fundamento en el artículo 121, para que practique la evaluación y decida, también en forma obligatoria y definitiva, sobre su exequibilidad, facultándola para que, en caso de omisión de ese deber constitucional del Gobierno, aprehenda de oficio e inmediatamente su conocimiento, y

c) La reducción de los términos señalados en el artículo 214 de la Carta Política para tramitar y fallar sobre los decretos en revisión, con sanción de mala conducta para el caso de incumplimiento.

Todo esto implica una reconsideración de la jurisprudencia de la Corte sobre las modalidades de control imperantes hasta 1968, en relación con el artículo 121, que hasta 1960 radicaban en la acción ciudadana ordinaria de inconstitucionalidad, y a partir de tal año, en dicha acción y en el dispositivo complementario de proposiciones aprobadas por la mayoría absoluta de cada Cá-

mara en que se dispusiera que uno de los mencionados decretos pasara al conocimiento de la Corte para que se decidiera sobre su exequibilidad, según lo dispuso el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960.

El Acto legislativo número 1 de 1968 eliminó la acción ciudadana y el descrito control político del Congreso. Dispuso en cambio, imperativamente, que los propios órganos del Estado hagan operante el control, obligando al Gobierno a someter todos sus decretos a la revisión y a la Corte a conocer y fallar la cuestión de su constitucionalidad, sin mediación o acción previa de los gobernados.

Se trata, pues, de la creación de un control automático, más rígido, más exigente, más completo, más rápido, extendido a todo el ejercicio de los poderes especiales del estado de sitio.

No se puede, por eso, a partir de tal reforma, pensar que la jurisdicción constitucional de la Corte bajo el régimen excepcional del estado de sitio, pueda tener condicionamiento alguno, si no procede explícitamente de las normas que regulan esta nueva modalidad de ese control, porque la Corte actúa movida por la obligatoriedad de una función constitucional que le impone su carácter de guardián de las instituciones.

De ahí que no es posible aplicar en este campo de la nombrada jurisdicción la interpretación restrictiva que sostiene la abstención o inhibición para ejercer ese control, por sustracción de materia, en el caso en que los decretos del estado de sitio hayan sido derogados, tratándose del cumplimiento de una función constitucional que en el artículo 121 no está limitada.

Se está frente a una regulación especialísima y posterior del control de constitucionalidad, desprendida y separada de la que norma la actuación de la Corte prevista en el artículo 214 de la Constitución.

En el caso del artículo 121 la Corte cumple una función constitucional ineludible, sin que la condicione la actuación de un ciudadano, esto es, promovida su jurisdicción por un actor particular. Como órgano del Estado, la Constitución le impone el conocimiento y decisión de una cuestión de constitucionalidad, independientemente del Congreso, del Gobierno y de los gobernados.

Y esto es lógico: a una situación extraordinaria, con poderes extraordinarios cuyo ejercicio hace más vulnerables las garantías constitucionales, corresponde un control también extraordinario, de operancia automática e imperativa, que no queda librado al buen juicio o a la sensibilidad política y jurídica de los ciudadanos.

Al totalizarse y hacerse forzoso el control es necesario concluir que, en todos los casos, debe haber pronunciamiento de la Corte, ya que no se distinguió en el parágrafo del artículo 121 entre decretos del estado de sitio vigentes o derogados, para efectos de su revisión.

De otra parte, la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente, jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, a un igualmente, que la inaplicabilidad consecuente fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que solo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia, el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidas fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación, no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121.

Que el control jurisdiccional de la Corte sobre decretos de estado de sitio comprende también los derogados, se deriva así mismo de advertir que esa situación es, por naturaleza, transitoria, y en principio de breve duración. De ahí que se configurara un control general y forzoso sobre decretos cuya vigencia se supone muy corta. Sin ese modo especial de control, fácilmente sería inexistente la guarda de la Constitución en casos de perturbación reprimidos o superados rápidamente, pues al levantarse el estado de sitio, cesaría la vigencia de los respectivos decretos.

En el mismo sentido, ha de tenderse la reducción de términos que urge y hace más rápido el control.

Hay que añadir que en un Estado de Derecho, la ausencia de controles debe ser la excepción. La tesis de la inhibición para fallar de fondo debe ser de limitadísimos alcances, dentro de un sistema constitucional como el nuestro, inspirado y plasmado dentro de esta orientación.

Con esto, se configura nítidamente la revisión de constitucionalidad prevista en el artículo 121 citado, dándole sus lógicos efectos de control omnicomprensivo y obligatorio.

De donde, aunque el Decreto 2066 fue derogado por el número 2213 citado, es procedente el análisis de sus disposiciones.

Tales disposiciones prohibieron que mientras subsistiera el estado de sitio se transmitieran informaciones, declaraciones, comunicados o comentarios relativos a cese de actividades, o a paros y huelgas ilegales, y facultaron al Ministerio de Comunicaciones para sancionar la información en resoluciones motivadas, de conformidad con la Ley 74 de 1966 y el Decreto 2085 de 1975.

Según las mismas disposiciones, además, sobre los asuntos objeto de la prohibición solo podían publicarse boletines oficiales autorizados por el Ministerio nombrado.

La Corte sentó sobre esta clase de medidas en fallo del 13 de agosto de 1970 esta interpretación:

"1. La libertad de opinión consiste en la facultad o poder del individuo de expresar públicamente, por cualquier medio, lo que piensa y cree.

"2. Por consiguiente, la palabra, expresión del pensamiento y del contenido de la conciencia, es libre, tanto hablada como escrita. La escrita se denomina 'de imprenta', y se manifiesta en el libro, el folleto, el periódico, la revista, el cartel, etc.

"3. Los medios modernos de difusión acrecientan el poder y el dominio de la palabra hablada. A través de la radio y de la televisión llega a todos los confines haciendo sentir su influencia en las relaciones sociales y en desarrollo de la comunidad.

"4. Mientras el pensamiento no se manifieste por signos externos, escapa a las previsiones del derecho positivo. Mas, exteriorizado, se debe mantener dentro del marco del derecho, de la ordenación jurídica que garantizan su ejercicio. Fuera de él, quebranta otros derechos, que pueden ser, o los civiles del individuo, o los de la sociedad vinculados al orden público.

"Cuarta:

"1. Dispone el artículo 42 de la Constitución que 'la prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública'. Es la plena garantía de la libertad de opinión, que en tiempo de paz no es controvertible.

"2. Mas, al declarar la Constitución que la prensa es libre 'en tiempo de paz', implícitamente acepta que deja de serlo durante la perturbación del orden público, lo que justificaría por sí solo las limitaciones a su ejercicio. La legalidad de la censura bajo el régimen del estado de sitio —afirma Duguit— no es seriamente discutible (MDDC, Madrid 1926, p. 213)".

Aplicada esta jurisprudencia al presente caso, es evidente que el artículo 121, en armonía con el 42 de la Carta, faculta al Gobierno para establecer medidas restrictivas de las libertades y derechos garantizados en la Constitución, justificadas por la necesidad de conservar o restablecer el orden público, ya en razón de los motivos que obligaron a declararlo turbado, o bien en los que sobrevengan o puedan sobrevenir retardando su restablecimiento, como también lo ha sentado la Corte.

De modo que habiendo dejado en el artículo 2º del Decreto 2066 garantizados los recursos legales pertinentes contra las decisiones del Ministerio de Comunicaciones que impusieran sanciones, el Gobierno se ciñó a la Constitución al expedir dicho decreto.

Además, confrontado el decreto con los demás artículos de la Constitución, no se encontró que los infringiera.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA que el Decreto número 2066 del 2 de septiembre de 1977, "por el cual se dictan medidas tendientes a pre-

servar el orden público", no violó la Constitución.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Pedro Elías Serrano Abadía, Hernando Tapias Rocha, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

Las razones que justifican este salvamento de voto, son las siguientes:

1ª El Decreto 2066 de 1977 (septiembre 2), "por el cual se dictan medidas tendientes a preservar el orden público", expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades del artículo 121, fue expresamente derogado por el Decreto legislativo número 2213 de 19 de septiembre de 1977. Esto significa que la Corte ha debido proferir sentencia inhibitoria por sustracción de materia, como en forma reiterada lo había venido sosteniendo desde el 15 de junio de 1917 (XXVI, 89), hasta la fecha. "La decisión sobre inexequibilidad —ha dicho la Corte— no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o de la ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente, por el solo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución". (G. J., Tomo LXXX, pág. 645 y Tomo LXXXI, págs. 597 y 598).

2ª Desde luego que la acción de inexequibilidad prevista en el artículo 214 de la Carta (Art. 71, A. L. 1 de 1968), no tiene las mismas características que el control de constitucionalidad automático previsto para los decretos dictados en virtud de los artículos 121 y 122 de la Constitución, pero en ambos casos la norma debe estar "vigente" al momento de proferir sentencia. En las dos hipótesis, la Corte decide sobre la "constitucionalidad" de la norma.

El control constitucional por acción o por revisión oficiosa implica hacer una confrontación entre una norma legal y la constitución, por lo cual si no existe uno de los extremos por haber sido derogada la norma, la decisión deberá ser inhibitoria. En efecto, si la norma ha sido derogada en forma expresa o tácita e inclusive por incompatibilidad con una norma constitucional posterior, la Corte debe inhibirse por falta de uno de los extremos del proceso de inexequibilidad.

En sentencia de 9 de marzo de 1971 (G. J., Tomo CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, p. 99), la Corte dijo:

"5. La Constitución, como ley suprema del Estado, es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente. Tal es la normación del artículo 9º de la Ley 153 de 1887, que no puede entenderse limitada a la Constitución de 1886, puesto que el ámbito de aplicación de una Constitución se extiende, como norma superior que es, a toda ordenación anterior o posterior a ella, que le sea contraria, pues tal es la fuerza intrínseca de una Carta Fundamental que existiera aunque la ley no le reconociera dicho efecto.

"6. Habiendo, pues, sido derogada la parte segunda del artículo 4º de la Ley 100 de 1960, en cuanto a la citación de los Ministros del Despacho se refiere, impugnada en la demanda, falta uno de los extremos del proceso de inexequibilidad, y la decisión que la Corte tome en ejercicio del mandato del artículo 214 de la Constitución ha de ser en el sentido de abstenerse de hacer pronunciamiento de inexequibilidad sobre la norma acusada, decisión ésta que tiene carácter definitivo, conforme lo predica el texto constitucional invocado".

3ª La decisión inhibitoria de la Corte tanto en caso de acción de inexequibilidad como de revisión constitucional en el caso de los artículos 121 y 122 de la Carta, no exime al Presidente ni a sus Ministros de la responsabilidad prevista en el inciso 7º del artículo 121 de la Constitución, "por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo".

4ª Si la Corte se inhibe no le está dando patente de constitucionalidad a la norma, ni deja

de cumplir su misión de guardián de la integridad de la Constitución, sino simplemente no entra a analizar el fondo por falta de un presupuesto axiológico indispensable para su juzgamiento como es el de que en el momento de proferir sentencia "exista" una norma jurídica susceptible de control constitucional.

5ª La inexequibilidad implica que la norma no puede ejecutarse, lo cual presupone que está en vigor; y por tanto, tal declaratoria no puede recaer en actos cuya ejecución ha sido terminada por la derogatoria. Una ley o decreto ya inexistente no pueden ser inexequibles porque ya no se ejecutan.

6ª Tanto la derogatoria como la inexequibilidad deben respetar situaciones jurídicas concretas realizadas bajo la vigencia de la norma respectiva. En sentencia de 30 de julio de 1955 dijo la Corte:

"La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado; en principio, ella no produce los efectos de una declaración de nulidad, sino los de una derogatoria de la norma acusada". (G. J., Tomo LXXX, pág. 645).

Tanto desde que la ley es derogada como desde que se profiera la sentencia de inexequibilidad, la norma deja de aplicarse y sus efectos dejan de producirse. La sentencia de inexequibilidad no produce efecto retroactivo, como lo sostuvo esta corporación en sentencia de 23 de febrero de 1927. Si bien la derogatoria de una ley no puede asimilarse a la inexequibilidad de la misma, por cuanto esta solo indica que en lo sucesivo no tendrá vida, sin embargo, sus efectos son parecidos. No puede asimilarse la inexequibilidad a la nulidad, debido a que ello implicaría invalidar la ley desde su expedición y desconocer derechos legítimamente adquiridos. En todo caso, la inexequibilidad como la derogatoria sólo producen efectos hacia el futuro.

7ª La sentencia de inexequibilidad produce efectos únicamente hacia el futuro y por esta razón no se puede en la parte resolutiva expresar como se hace en el caso sub-examine que el Decreto 2066 derogado no "violó" la Constitución, por cuanto la resolución de la Corte no podía ser retroactiva. No se puede separar la vigencia del control constitucional debido a que éste supone necesariamente aquélla.

8ª El Presidente tiene la facultad de juzgar la conveniencia de derogar una norma dictada en estado de sitio. El hecho de que las medidas tomadas en estado de sitio sean transitorias, no permite concluir que la Corte debe revisar los decretos dictados en virtud del artículo 121 de la Carta que han sido derogados, sino que ello obedece a la naturaleza misma de la legislación de emergencia que está condicionada a la variabilidad de los hechos o de las circunstancias que los originaron y que obligan a derogar unas normas y adoptar otras nuevas.

9ª Si bien la Constitución establece control constitucional para los proyectos de ley cuando han sido objetados como inconstitucionales por el Presidente y negada la objeción por las Cámaras (Art. 90 C. N.), este control es previo y se efectúa antes de que el proyecto sea ley. Esta hipótesis es diferente al control constitucional por acción (Art. 214 C. N.), o por revisión oficiosa (Arts. 121 y 122 C. N.), debido a que en el primer caso la norma no ha entrado a regir y en el segundo se parte del supuesto de que la ley tiene vida y eficacia o sea que está vigente. Es decir, en esta última situación se requiere la vigencia de la ley. La Corte en sentencia de 24 de abril de 1969 (G. J., Tomo CXXXVII, No. 2338, pág. 33), cita la de 3 de noviembre de 1950 en la que se exponen al respecto estas razones:

"El fin de toda acción de inexequibilidad es el restablecimiento del imperio constitucional, que se considera perturbado por el acto acusado, es decir, evitar que éste se ejecute o se continúe ejecutando, y tal restablecimiento es práctica y objetivamente innecesario, aún suponiéndolo contrario a la Constitución, cuando siendo de carácter transitorio dicho acto, alcanzó a consumar o consumó ya completamente el objeto que perseguía, pues si al tiempo de fallar no están en vigor la ley o el decreto acusados, el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente, ya que el acto violatorio no tendrá fuerza ni eficacia en lo porvenir, y en tal evento, no persistiendo el menoscabo a la Norma Suprema, el fallo de la Corte no vendría a restablecer el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que ésta señala. Podría decirse que cualquier decisión en tales condiciones no se dirigiría a demostrar que el acto acusado es o no inconstitucional, sino que fue o no fue inconstitucional, lo cual tal vez no cabría dentro de las atribuciones de la Corte, ni se ajustaría al objeto que en sí tiene la acción de inexequibilidad".

Así pues, el control constitucional previo para proyectos de ley en el caso del artículo 90 de la Constitución Nacional, es diferente al previsto en los artículos 214, 121 y 122 de la Carta por cuanto en el primero no se plantea el problema de la vigencia de la norma por no haberse ex-

pedido, lo que sí acontece en las otras hipótesis en las cuales la vigencia y la constitucionalidad son inseparables por lo cual si la ley ha sido derogada, es innecesario el control e imposible por no poderse hacer la comparación entre una norma que no existe y otra que sí lo está como es la constitucional.

10ª Desde luego que la nueva doctrina de la Corte, que tiene como antecedente la sentencia de 14 de febrero de 1949 (G. J., Tomo LXV, pág. 308), en la que se sostuvo que esta corporación tenía la obligación de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en estado de sitio, una vez levantado éste, a pesar de que tales decretos hubieran perdido su vigencia con la terminación de dicho estado, tiene la ventaja de producir una definición por vía de doctrina del uso de los poderes del artículo 121. Sin embargo, no sería lógico en la parte motiva efectuar un análisis del decreto o ley derogada y luego en la parte resolutiva abstenerse de decidir. Y tampoco es técnico que la sentencia de inexequibilidad se profiera en forma pretérita para decir que la ley o el decreto objeto de revisión violó o no la Constitución, habida consideración de que solo produce efectos hacia el futuro y tal pronunciamiento no conlleva automáticamente la responsabilidad del Presidente, que se configura únicamente por abuso en el ejercicio de las facultades que otorga el artículo 121 de la Constitución.

No sobra advertir, por último, que durante la vigencia de los decretos dictados en estado de sitio, así rijan por muy poco tiempo, se pueda aplicar la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 215 de la Carta, lo que constituye también un control constitucional en defensa de la integridad de la Constitución Nacional, permitiendo a los particulares pedir que tal decreto no se aplique cuando consideren que viola la Carta Fundamental.

Marco Gerardo Monroy Cabra.

Fecha ut supra.

Salvedad de voto.

La ponencia que recibió la aprobación mayoritaria de los Magistrados de la Corte Suprema para convertirse de esta manera en decisión definitiva acerca de la constitucionalidad del Decreto legislativo número 2066 del 2 de septiembre del año en curso, decreto que a su vez fue derogado expresamente por medio del que lleva el número 2213 del 19 de septiembre del mismo año, se fundamenta en las siguientes proposiciones:

a) Que no deben ser iguales el control ordinario de constitucionalidad a través de la acción pública concedida a todo ciudadano por el artículo 214 de la Constitución Política y el especialísimo creado y regulado separadamente por el parágrafo del artículo 121 para los decretos dictados por el Gobierno en estado de sitio, ya que éste implica un nuevo sistema de control obligatorio y total, automático y forzoso, diferente por tanto del reconocido en aquella norma;

b) Que las preanotadas diferencias imponen reconsiderar la jurisprudencia tradicional de la Corte en el sentido de abstenerse de decidir sobre la constitucionalidad de un decreto dictado por el Gobierno en estado de sitio cuando la norma hubiere dejado de regir por derogación expresa de la misma;

c) Que la derogación de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez constitucional, porque la distinción entre norma vigente y norma derogada no ha sido hecha por el Constituyente a efecto de determinar diferentes consecuencias en el campo de los efectos de la sentencia, ni tales efectos son inherentes al juzgamiento que compete hacer a la Corte ya que ellos se producen con posterioridad a la decisión;

d) Que la derogación de una norma no puede tener el efecto de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos dictados por el Gobierno en estado de sitio porque la derogación no puede significar sino que las medidas en aquellos contenidos, a juicio de quien las dictó, fueron eficaces, o se hicieron ineficaces o no es conveniente continuar aplicándolas.

Respetando el criterio de la mayoría, nos permitimos disentir de los razonamientos que lo sustentan.

1. En primer lugar, no aparece congruente asignar diferentes efectos a la acción pública de constitucionalidad y a la revisión constitucional de los decretos dictados por el Gobierno en estado de sitio por razón de que aquella competa a cualquier ciudadano al paso que ésta sea oficiosa, porque cualesquiera que sean las diferencias encontradas en los textos cumple sin embargo la Corte exactamente la misma función en uno y otro caso, cual es la de confrontar la norma con las reglas de la Carta Política a fin de decidir definitivamente si la ley o el decreto son de obligatoria observancia para todos.

2. Resulta así que tampoco puede hacerse distinción alguna entre los efectos de la sentencia que declara la inexequibilidad, en el primer caso,

o la inconstitucionalidad, en el segundo, como que los efectos de la decisión que tome la Corte son inherentes a la naturaleza de la función que cumple, de manera tal que, encontrada inconstitucional la norma, resulta automática, necesaria e ineludiblemente inaplicable como regla de derecho positivo.

3. Tan cierto es lo anterior que la sentencia expresa en su parte resolutiva que el decreto derogado por el Gobierno "no violó" la Constitución, esto es, llega a la misma conclusión a que tendría que llegar la Corte en caso de que la norma acusada fuere una ley expedida por el Congreso, hubiere sido derogada por el mismo órgano que la dictó y juzgare acerca de su constitucionalidad en virtud de la acción pública concedida a cualquier ciudadano por el artículo 214 de la Constitución Política.

4. Muestra lo dicho con nitidez que la distinción que ahora se hace so pretexto de no hacer ninguna entre norma vigente y norma derogada, conlleva necesariamente asignar diferentes efectos a la sentencia que en guarda de la integridad de la Constitución llegue a proferir la Corte Suprema.

5. Evidentemente, ni la Constitución ni la ley actual distinguen entre norma vigente y norma derogada en lo relacionado con el juzgamiento constitucional que compete hacer a la Corte, sea a través de la tradicional acción pública, sea como resultado de la ahora llamada revisión constitucional; pero como tampoco distinguen los textos entre una revisión más o menos amplia según que decida oficiosamente o a petición de cualquier ciudadano, ni resulta esta diferencia de la supuesta longevidad de la ley o de la necesaria transitoriedad de los decretos expedidos por el Gobierno en estado de sitio, resulte que todas las diferencias anotadas son meramente accidentales y no tienen relación con la naturaleza de la función que cumple la Corte.

6. Las diferencias existentes entre el control de los decretos de estado de sitio y el de las demás leyes y decretos, es sólo de forma, en cuanto aquellos deben serlo automáticamente y mediante términos más breves. Con ello buscó el Constituyente que la Corte no eludiera juzgar las medidas tomadas por el Gobierno. Pero es obvio que en el terreno jurídico, el decreto que ha sido derogado, o que ha dejado de tener vigencia por el levantamiento del estado de sitio, ha perdido su calidad de norma jurídica, y por lo mismo, no puede ser objeto de confrontación con la Carta. Desde el punto de vista procesal y técnico, no existe, pues, a partir de la derogatoria, objeto de la revisión constitucional, ni, por lo mismo, de la declaración pertienente. Y si a lo que se aspira con el juzgamiento de normas de estado de sitio ya derogadas o sin vigencia, es dejar, en caso de inconstitucionalidad, un precedente jurídico y político sobre la conducta del Gobierno, para efectos de su responsabilidad, ese fin no se logra tampoco por el camino indicado, porque la misma derogatoria puede haber ocurrido o ser invocada como la expresión del reconocimiento de un error jurídico, o de inconveniencia o de falta de necesidad, etc., conductas todas lícitas y que no pueden impedirse al Gobierno.

7. Fundándose, pues, la decisión mayoritaria en que la revisión constitucional de los decretos dictados por el Gobierno en estado de sitio es más amplia que la que correspondería hacer en virtud de la acción pública, y siendo en nuestro sentir idéntica la función que cumple la Corte en guarda de la integridad de la Constitución, así como idénticos los efectos de la sentencia, cualquiera que sea el nombre que se quiera dar, obviamente hemos de disentir de ella, como así lo expresamos.

Hernando Tapias Rocha, Guillermo González Charry, Humberto Murcia Ballén, Aurelio Camacho Rueda.

Aclaración de voto.

1. La anterior sentencia, cuya parte resolutiva comparto, anuncia la rectificación de la jurisprudencia que sostiene que la Corte debe abstenerse de hacer pronunciamiento de fondo —declarándose inhibida, por sustracción de materia— cuando la norma acusada, cualquiera que sea su naturaleza dentro del ámbito de competencia de la corporación, ha perdido su vigencia por haber sido derogada. No obstante, restringe la dicha rectificación a las disposiciones dictadas por el Gobierno con base en las facultades que le confiere el artículo 121 de la Carta, dejando en vigor la doctrina de la inhibición respecto de las leyes y de los demás decretos con fuerza de ley.

2. Los razonamientos que se hacen para adoptar la decisión con referencia exclusiva a los decretos del artículo 121, debería conducir también a la misma conclusión respecto de los que se dictan con fundamento en el artículo 122, pues éstos, del propio modo que aquéllos, conforme a su parágrafo, están sometidos al mismo control automático, con la misma rigidez e im-

perativdad y dentro de idénticos términos. Tanto los primeros como los segundos obedecen a circunstancias excepcionales, y así como el parágrafo del 121 no distinguió entre "decretos vigentes o derogados, para efectos de su revisión", tampoco lo hizo el parágrafo del 122 que exhibe la misma redacción y contenido, ni el 214 que establece la acción pública.

3. Los tales razonamientos, basados en el carácter excepcional del estado de sitio (que también lo tiene el de emergencia económica y social), justifican en ambos casos el control automático y la celeridad de su ejercicio, y éstos son medios a través de los cuales se pretende impedir o suspender la vigencia de la norma. Pero los aludidos argumentos no son idóneos para justificar la discriminación que hace la sentencia en cuanto al cumplimiento de la función constitucional de la Corte, para reducirla, en tratándose de preceptos que han dejado de regir, exclusivamente a aquellos que hubiesen formado parte de un decreto expedido con respaldo en el artículo 121.

4. Tampoco cabe hacer distinción entre la jurisdicción constitucional que se ejerce a virtud de lo preceptuado en el parágrafo del artículo 121 (y del 122) y la que se cumple cuando cualquier ciudadano promueve la acción consagrada en el 214, pues en uno y otro caso la función de la Corte es la misma, igualmente obligatoria e ineludible, e idéntica también la finalidad de mantener la integridad de la Constitución Nacional e impedir que se la vulnere, e iguales, además, sus efectos o consecuencias. Y es precisamente esta misión, la de ser guardián de la Constitución, la de protegerla y defenderla, lo que en verdad justifica que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que le compete revisar, aun cuando hayan sido derogadas, pero siempre que estén vigentes en el momento de aprehender el conocimiento. Es que tal misión no se cumple solamente declarando la inexequibilidad frente a una violación actual, sino también la que haya producido una disposición que ya no rige, pues que de esta manera se previenen y evitan transgresiones futuras que pudieran ser ocasionadas por ordenamientos iguales o similares al que la ha quebrantado, y se protege mejor y se mantiene con mayor celo y pureza la integridad de la Constitución.

5. Como estas mismas razones son valederas para todos los casos en que la Corte debe actuar en cumplimiento de su jurisdicción constitucional y la tesis de la doctrina revisada es general y los comprenden a todos, la rectificación debió tener el mismo carácter general y referirse a todas las leyes y decretos.

En los precedentes términos, y con la consideración debida, dejo aclarado mi voto.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

ESTADO DE SITIO

Normación jurídica.

Ha sido jurisprudencia constante de la Corte que la escogencia de las medidas que se tomen para restablecer el orden público es de competencia exclusiva del Gobierno, por ser el único responsable constitucional de mantenerlo. Y ha agregado que su tarea como Juez Constitucional consiste en determinar si tales medidas guardan relación con los hechos generadores o sobrevinientes de la perturbación y, si por otros aspectos, no quebrantan preceptos constitucionales. — Es principio del artículo 121 de la Constitución, que las medidas que dicte el Gobierno son transitorias y se limitan a suspender las leyes que sean incompatibles con la tarea de restablecer el orden. Para efectos de mantener tanto el orden como la potestad que el artículo 121 confiere al Gobierno, de suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio, lo razonable y conducente es entender que las disposiciones de otras leyes que regulan los actos a que el decreto se refiere, han quedado suspendidas transitoriamente y que esa suspensión también tiene amparo constitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 13 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 41 de 13 de octubre de 1977.

El Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, ha enviado a la Corte para revisión constitucional el Decreto legislativo número 2004 de 26 de agosto del año en curso, y que tiene como antecedente el decreto de la misma índole señalado con el número 2131 de 1976, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, y fue declarado constitucional por sentencia de noviembre 4 de 1976.

El Decreto que se revisa dice así:

"DECRETO NUMERO 2004 DE 1977
"(agosto 26)

"por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que la declaratoria de paros cívicos nacionales, la realización de paros ilegales y la amenaza de persistir en huelgas cuyo levantamiento ha sido ordenado de conformidad con la ley, son hechos susceptibles de producir la desvertebración del régimen republicano vigente, además de que son atentatorios contra derechos esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático propio del estado de derecho.

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras subsista el actual estado de sitio, quienes organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden, incurrirán en arresto inconmutable de treinta (30) a ciento ochenta (180) días, que impondrá los gobernadores, intenden-

persiste, porque a partir de ese momento deja tes, comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, por medio de resolución motivada.

"Artículo 2º Las sanciones de que trata el presente Decreto se aplicarán mediante el procedimiento señalado en los artículos 2º y 3º del Decreto legislativo 329 de 1977.

"Artículo 3º Constituirá justa causa de terminación de los contratos de trabajo el haber sido sancionado conforme al presente Decreto o el haber participado en los ceses de actividades en él previstos.

"Artículo 4º Este Decreto rige desde su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase".

Dentro del término del traslado para la intervención ciudadana se hicieron presentes Gelsio Cardona Serna, Mauricio Rendón N., y Roberto Ríos Trujillo, para sostener la inexequibilidad del Decreto con base en la violación de los artículos 18, sobre derecho de huelga, 30 sobre derechos adquiridos, 46 sobre derecho de reunión, 55 sobre separación de las Ramas del Poder, y 121 todos de la Constitución, sobre atribuciones del Presidente.

En su oportunidad el Procurador General de la Nación conceptuó que el decreto es exequible porque se refiere a hechos que están fuera del orden legal y que deben ser prevenidos y castigados para defender el orden público. Agrega que con arreglo a decisión anterior de la Corte, de fechas 2 de diciembre de 1976, 17 de marzo del año que cursa, el Derecho de Defensa está garantizado.

Consideraciones:

Ha sido jurisprudencia constante de la Corte que la escogencia de las medidas que se tomen para restablecer el orden público es de competencia exclusiva del Gobierno, por ser el único responsable constitucional de mantenerlo. Y ha agregado que su tarea como juez constitucional consiste en determinar si tales medidas guardan relación con los hechos generadores o sobrevinientes de la perturbación y, si por otros aspectos, no quebrantan preceptos constitucionales.

El artículo primero, como puede leerse, establece una sanción correccional policiva consistente en arresto de 30 a 180 días, para quienes "organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma, el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden". La razón del mandato aparece guardando concordancia con la parte considerativa del decreto, conforme a la cual, los llamados "paros cívicos nacionales, paros ilegales" y la amenaza de persistir en huelgas cuyo levantamiento ha sido ordenado de conformidad con la ley, son susceptibles de producir la desvertebración del régimen republicano vigente, y, además, atentatorias contra derechos esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático propio del Estado de Derecho.

Lo primero que se observa es que el ejercicio corriente del derecho de huelga a que se refiere el artículo 18 de la Constitución, no aparece tocado en parte alguna por el decreto. Este derecho, definido en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo como "la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos en el presente título", y ejercido en esa forma y términos, no se afecta por el artículo que se examina. Y no lo hace porque la norma se refiere a diferentes modalidades de incitación al cese de actividades, todas las cuales son extrañas al ejercicio lícito y normal del mismo.

Entendido en su contexto, esto es, en el sentido de que su aplicación guarda, como debe guardar, armonía entre la motivación y la disposición, el precepto es lógico. En efecto, un paro nacional de actividades, aunque se le denomine como "cívico", un paro ilegal, una cesación continua o escalonada de labores en cualquier sector de la actividad ciudadana, no son sino modalidades de un mismo hecho, a saber, el desconocimiento colectivo de derechos que en una u otra forma o grado tienen los habitantes dentro de una comunidad organizada. Esto no es la huelga definida por el artículo 429 y autorizada por la Constitución en la industria privada, como medida de presión obrera para solucionar conflictos económicos, y como parte regular de una situación laboral. Es de sentido común que aquellas modalidades de cesación de actividades a que el artículo se refiere, se llevan por delante derechos de la comunidad que el Gobierno tiene el deber de hacer respetar, como el de trabajo, el de locomoción, el de expresión, el de diversión, en fin, el de vivir en paz, y forman ambiente para la comisión de delitos comunes que se deben prevenir y sancionar. Y por su naturaleza, especialmente los llamados paros cívicos totales o parciales, envuelven una finalidad política que obviamente afecta a las autoridades instituidas. Igual cosa puede decirse de la huelga que debiendo levantarse legalmente no se levanta, o

de ser huelga, en los términos garantizados por la Constitución, para convertirse en acto injurídico. Es por la afectación y desconocimiento de estos derechos por lo que el precepto habla de las personas que induzcan o promuevan los paros "de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden".

Si es tarea del Gobierno mantener el orden público con arreglo al artículo 120-17 de la Carta, a él corresponde bajo su responsabilidad y con vista en la situación, escoger y tomar las medidas encaminadas a mantenerlo y muy especialmente cuando se está, como es el caso de hoy, en estado de sitio. Lo que la Corte, en guarda del imperio de la Constitución, ha dicho, es que tales medidas deben guardar conexión o relación con las causas de la perturbación o del desorden. Más allá no puede llegar la Corte sin asumir una función que no le compete, como es la de dirigir el orden público, o lo que es lo mismo, el Gobierno. Si dentro de este criterio el Gobierno ha estimado que los paros ilegales en sus diferentes modalidades, afectan el orden republicano y democrático que consagra la Carta, y que él tiene obligación de guardar, y que, por lo mismo, quienes los organicen o promuevan deben ser sancionados de manera especial, está dentro del ámbito de las facultades señaladas por el artículo 121 de la Carta.

El artículo 3º contiene dos causales de terminación de los contratos de trabajo de las personas a que se refiere el primero, es decir, de quienes promuevan o dirijan, etc., los paros nacionales e ilegales:

a) El haber sido sancionado conforme al decreto;

b) El haber participado en dichos paros.

Es sabido que, conforme a las leyes corrientes y específicamente al Código Sustantivo del Trabajo, las justas causas de terminación del contrato, son instrumentos de administración de personal que la ley entrega al empresario, pero que no le son impuestas obligatoriamente, lo que significa que puede utilizarlas o no, según su voluntad y conveniencias del servicio. El decreto no las hace obligatorias, sino que se limita a crearlas y en esto guarda lógica con el primer artículo, pues se repite, todo el decreto se encuentra encaminado a prevenir o a castigar actos evidentemente contrarios a la ley y al orden público.

Es principio del artículo 121 de la Constitución, que las medidas que dicte el Gobierno son transitorias y se limitan a suspender las leyes que sean incompatibles con la tarea de restablecer el orden. Si, pues, el Gobierno ha estimado incompatibles con el desarrollo ordenado de su tarea, de las actividades laborales de la Nación y con otros derechos ciudadanos, los actos contemplados en los dos artículos que se comentan, y si ellos guardan, como es evidente, relación con el orden público trastornado, este artículo es igualmente constitucional. Para efectos de mantener tanto el orden como la potestad que el artículo 121 confiere al Gobierno, de suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio, lo razonable y conducente es entender que las disposiciones de otras leyes que regulan los actos a que el decreto se refiere, han quedado suspendidas transitoriamente, y que esa suspensión también tiene amparo constitucional.

El derecho de defensa queda garantizado no solo por el artículo 4º que ordena la vigencia del decreto para el futuro, sino con lo dispuesto en el artículo 2º, que remite al procedimiento establecido por los artículos 2º y 3º del Decreto legislativo número 329 de 1977, que como ya lo dijo la Corte en fallo de 17 de marzo de 1977, lo salvaguarda satisfactoriamente. Dicen estos artículos:

"Artículo 2º En la investigación de las contravenciones a que se refiere el Decreto 2195 de 13 de octubre de 1976, se observará el siguiente procedimiento:

"a) Se oirá en descargos al contraventor dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos.

"A partir del día siguiente al de esta diligencia, empezará a correr un término de cuatro (4) días para practicar las pruebas que hubieren sido solicitadas por el imputado u ordenadas por el funcionario;

"b) Si dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos no hubiere sido posible oír en descargos al contraventor por no haber comparecido, se le emplazará por edicto que permanecerá fijado durante dos (2) días en la ayudantía del Comando de Estación de Policía, o Secretaría de la Alcaldía o Inspección de Policía, según el caso.

"Si vencido este plazo no compareciere, se le declarará contraventor ausente y se le nombrará defensor de oficio para que actúe hasta la terminación de la investigación;

"c) Transcurridos los anteriores términos, se dictará la correspondiente resolución escrita y motivada, en la cual se harán constar la identificación del contraventor, el hecho que se le imputa, la sanción que se le impone y el lugar donde deba cumplirla, si se le declara responsable; o se le exonerará del cargo imputado, en

cuyo caso, si estuviese capturado, será puesto inmediatamente en libertad.

"Los términos fijados en este artículo se ampliarán hasta el doble, si los contraventores fueren cinco o más.

"Artículo 3º La resolución a que se refiere el artículo anterior será notificada personalmente al contraventor o al defensor de oficio, según el caso, y contra ella solamente procederá el recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación, y resuelto dentro del subsiguiente día.

"Cuando las circunstancias de orden público lo permitan, el funcionario que impuso la sanción podrá, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, revocar la medida adoptada".

No existiendo violación alguna de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia, en mérito de cuanto se ha dicho y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto número 2004 de 26 de agosto de 1977, por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público.

Cópiese, comuníquese al Gobierno y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy, Pedro Elías Serrano Abadía, Hernando Tapias Rocha, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General

Salvamento de voto.

Referencia: Revisión constitucional del Decreto legislativo 2004 de 1977.

1. Nunca se ha puesto en duda que el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución o por las leyes a los gobernados no puede ser fuente de sanciones para ellos.

Y si no se trata ya de un mero reconocimiento sino de la garantía expresa otorgada por el Constituyente al derecho de huelga, en todo tiempo, sea de paz o de anormalidad porque el artículo 18 de la Constitución no hace distingos ni salvedades al respecto, y en todo lugar, salvo en las actividades que sean de servicio público, con cuánto mayor énfasis debe predicarse que su ejercicio no puede ser punible, ni aún con el pretexto de que al sancionar tal ejercicio del derecho de huelga se intenta preservar el orden público y salvaguardar el régimen republicano, que desarrolle e institucionalice el Estado de Derecho como compendio y realización práctica de los ideales democráticos, inspirados en el respeto de las libertades ciudadanas como atributos intangibles del ser humano.

2. La huelga, según las voces del artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, es "la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos", luego de cumplidos los trámites y formalidades legales necesarios para declararla y realizarla lícitamente.

La huelga es entonces un paro o receso en las actividades normales u ordinarias de un centro de producción y su garantía conferida por el Constituyente no es algo banal, impalpable o teórico sino que, por el contrario, se traduce en realidades positivas: No puede el patrono despedir a los huelguistas con la excusa de la cesación o paro de sus tareas, porque la huelga suspende pero no extingue los contratos de trabajo, según el artículo 449 del dicho Código; no puede tampoco recibir nuevos operarios para reanudar las labores, porque se lo prohíbe el mismo texto indicado; los trabajadores pueden pedir la protección de las autoridades para mantener el carácter pacífico de su actividad y éstas, además, deben respetarles y protegerles su libertad de expresión y de locomoción ejercitadas dentro de los cauces legales.

Si el paro, receso o inactividad laboral se desarrollan en los servicios públicos, o si no se cumplen cabalmente los trámites necesarios para iniciarlos de manera legítima, pero, de todos modos, se realizan en paz, es cierto que no tienen el amparo constitucional, mas ello no implica que puedan reprimirse o sancionarse por medios correccionales o penales, apropiados para los hechos o actuaciones que vulneren de modo grave

los principios fundamentales de la disciplina social.

La falta de garantía para el cese ilegal de trabajos permite que se solicite la declaración de su ilegalidad al Ministerio de Trabajo y, conseguida ésta, da pie para el despido de los participantes activos en el paro, previa presentación a las autoridades administrativas del trabajo de la lista de candidatos al despido, para que esas autoridades, con conocimiento de causa, excluyan de la lista a aquellos que hubieran intervenido de manera pacífica y pasiva en el cese y regresado a las labores luego de declararse la ilegalidad. Así lo enseña el artículo 1º del Decreto 2164 de 1959, reglamentario de los artículos 450 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo.

Y si la cesación colectiva se presenta en actividades de servicio público fundamentales para la comunidad, la ausencia de amparo constitucional permite que por pronta providencia se procure el personal necesario para reanudar cuanto antes la actividad, fuera de las demás consecuencias que produce un receso laboral contrario a la ley, que ya quedaron examinadas.

Pero de todos modos la inactividad colectiva en el trabajo, legal o ilegal y siempre que sea pacífica, sólo trae consecuencias jurídicas en el campo civil y no en el penal, porque no existe base racional o sociológica para erigirla en delito o en contravención que impliquen sanciones privativas de la libertad, ni siquiera dentro del régimen de legalidad excepcional que prevé el artículo 121 de la Constitución.

Y si no se trata ya de la realización misma del cese de labores, condición obviamente indispensable para poder calificarlo como legal o ilegal, sino del mero auspicio, preparación, organización o promoción de un cesar futuro de las actividades, menos aún pueden tenerse como punibles esos procederes, que no alcanzan siquiera a perturbar en la realidad objetiva el orden público en sus facetas clásicas de la seguridad, la salubridad y la tranquilidad colectivas.

Claro está que si la huelga, sea legal o ilegal, se transforma de actitud meramente pacífica en hechos violentos, asonadas u otras formas de depredación, serán esos hechos, consagrados generalmente por la ley penal o la policiva como delitos o como contravenciones, y no la huelga los que darán origen a sanciones personales con privación inclusive de la libertad por ser ellos sí perturbadores del orden público y de la disciplina social sea dentro del régimen jurídico ordinario o del de anormalidad institucionalizados en nuestra Constitución Política.

3. Tampoco puede pensarse que cuando se erige la huelga en acto susceptible de pena se esté reglamentando el ejercicio de ese derecho, como permite hacerlo el artículo 18 de la Constitución al legislador, desde luego que reprimir el uso de un derecho no equivale a decir cómo debe ejercitarse sino que, al contrario, es una forma clara y directa de hacer nugatorio ese derecho en la realidad objetiva de la vida jurídica.

Y es más claro todavía que semejante medida tiende a dejar sin operancia práctica el derecho de hacer huelga si a lo anterior se añade que el dirigir, organizar, promover o fomentar el ejercicio de tal derecho, como lo serían el votar afirmativamente la huelga en la asamblea sindical que vaya a declararla, o el conducir las deliberaciones de dicha asamblea, no constituyen solamente hecho punible sino que también el haber sido sancionado por este motivo o el haber sido autor impune de alguna de tales actuaciones dan lugar a justo motivo para fenecer los contratos de trabajo.

Es indudable entonces que el decreto legislativo que contiene aquellas provisiones aniquila en la práctica el uso de un derecho garantizado por el Constituyente a los gobernados, como lo es el de hacer huelgas.

4. No es dable sostener, de otra parte, que el Decreto legislativo 2004 de 1977 deja por fuera de su régimen represivo las huelgas que se ajusten a la Constitución y a la ley, desde luego que el artículo 1º de su fase preceptiva no deja duda de que comprende todas las cesaciones completas o parciales de las actividades ordinarias de los centros de producción o de servicios, sin excepción ninguna porque el artículo 1º no la hace, que intenten promoverse, organizarse, fomentarse o dirigirse, para erigir estos últimos procederes en actos sancionables con penas privativas de la libertad personal, graduables entre los 30 y los 180 días, para sus autores, y en motivos legítimos para prescindir de los servicios de dichos autores por parte de quienes fueren sus patronos.

En efecto, qué significado distinto del que fluye del sentido natural y obvio de las palabras que emplea el legislador de emergencia puede tener este pasaje del mencionado artículo 1º: ¿"Quienes organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden, incurrirán en arresto inconmutable de treinta (30) a ciento ochenta (180) días"? ¿Acaso una norma tan general puede entenderse limitada en su evidente alcance por lo

que expresa la confusa motivación del Decreto legislativo 2004, si se recuerda que esta última no es regla de derecho sino simple exteriorización, afortunada o infortunada, de los propósitos de quien expide el precepto? ¿O acaso, finalmente, la huelga no es un "cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral", que describe con estas palabras textuales el artículo 1º del mencionado decreto?

Más aún: Es que existe un divorcio completo entre la parte motiva y la dispositiva del decreto. Mientras que en aquella se habla de "la realización de paros ilegales y la amenaza de persistir en huelgas cuyo levantamiento ha sido ordenado de conformidad con la ley", para considerarlos punibles, en ésta no se hace discriminación alguna, como se dejó expresado, y se sanciona también la participación en huelgas legales. Pero si se vinculan esas dos partes del decreto se llega a la misma conclusión o a otras de peores consecuencias.

En efecto, toda huelga se presume legal mientras no se declare lo contrario por la autoridad competente. Por el sólo hecho de que una huelga se anuncie, se promueve o se fomente no surge su ilegalidad. Para que proceda una calificación de esta clase, para que pueda ser declarada como ilegal, es preciso que la huelga se esté realizando. Mas el decreto sanciona o castiga la siempre organización, promoción o fomento, a pesar de que la que se esté organizando, promoviendo o fomentando sea *legal* o no llegare a efectuarse nunca.

Es más: conforme al artículo 32 del Decreto 2351 de 1965, la huelga no puede realizarse sino después de transcurridos cinco días de haber sido declarada. Esta situación cae bajo las regulaciones del Decreto que ha sido materia de revisión constitucional, pues ya se han cumplido los pasos previos de dirección, promoción, organización y fomento, y podrían ser penados con arresto y con la terminación del contrato de trabajo, o con el solo despido, quienes se encuentren en "período de prehuelga" y que, por lo mismo, y aún por expresa prohibición del aludido artículo 32, no han iniciado la cesación colectiva de labores. Ya no solamente se sanciona el legítimo ejercicio del derecho de huelga, sino también la simple intención de ejercitarlo.

Por más que la imaginación de un intérprete amplio, ágil y generoso busque darle un sentido diferente del que brota del simple tenor literal al pasaje del artículo 1º, ya transcrito, tendrá que violentar los dictados elementales de la lógica y los más sencillos principios de la semántica para intentar su arduo, vano y baladí cometido de buscarle un aparente o fantástico acomodo en nuestra Constitución al Decreto legislativo 2004 de 1977, materia de revisión por la Corte, en guarda de la incolumidad de la Ley Fundamental que nos rige y que ella misma le encomienda a esta corporación como cumbre de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

5. Nada más cabe añadir para encontrar patente que el Decreto legislativo 2004 de 1977 choca frontalmente con el artículo 18 de la Constitución y que, por lo mismo, su inexequibilidad es manifiesta, aunque el parecer de una mayoría en la Corte no lo hubiese visto así.

El profundo respeto que en todo tiempo y en todo lugar merecen para nosotros los preceptos de la Constitución Nacional debe prevalecer ahora sobre el que cabe a la opinión mayoritaria de otros Magistrados, plasmada en un fallo, y es el móvil para que dejemos así expresadas las razones de nuestra discrepancia radical con todo lo que dice y dispone ese fallo, del cual nos hemos apartado.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Alvaro Luna Gómez.

Salvamento de voto.
(Decreto 2004 de 1977).

Varios puntos nos separan de la decisión anterior. A rasgos generales la opinión disidente la fundamentamos así:

1. Persistimos en considerar que el Ejecutivo tiene libertad para escoger los medios que considere adecuados para el restablecimiento del orden público, pero la Corte tiene la obligación constitucional de valorarlos para ver si se adecúan a este fin y si concuerdan con los preceptos de la Carta. Esta es muy enfática en no privar al Gobierno de facultades eficientes para conjurar la guerra exterior o la conmoción interna, pero no lo es menos en atribuir su control a la Corte. No se ha querido establecer la preeminencia del Ejecutivo. La tesis tradicional de la Corte, que respetamos pero no compartimos, merma notoriamente su poder de intervención y trunca en lánguido atributo lo que es valiosa facultad para conjurar los desmanes del Ejecutivo en época de estado de sitio. Sobre este aspecto, al cual nos hemos referido en otras ocasiones, valga ahora la reiteración inmodificada de este criterio.

2. La situación anterior, tan peligrosa de por sí, se ve agravada por una nueva distorsión del modo como se quiere concebir la guarda de la Constitución. En efecto, los decretos de estado de sitio así pequen ostensible y gravemente contra las más elementales normas de técnica legislativa, con lo cual se exponen las garantías constitucionales, prosperan porque siempre se piensa más en la buena intención de quien los dictó y en el posible recto sentido de quien va a aplicarlos. Resulta, entonces, que ya la exigencia de exactitud, sobre la cual debe realizarse el respectivo estudio, poco interesa, porque se involucra en el debate el buen propósito del Gobierno y se suponen complementos a las figuras contravencionales o delictivas. Así queda menos que imposible que algo, evidentemente inconstitucional, aparezca como tal. El Gobierno tiene que ser celoso en la redacción de estas normas y expresar con claridad el contenido de su voluntad. Si así no obra, la duda, la confusión, el equívoco deben resolverse en favor de la Constitución, cuya guarda se confía a la Corte. Poco convincente resulta aludir a la moderación y sindéresis de los encargados de su aplicación, pues basta observar a quiénes se encomienda esta tarea para desalojar una optimista visión: miembros de la policía, inspectores, alcaldes, es decir todos los organismos de represión dependientes del Ejecutivo.

3. La precedente glosa lleva a decir, con sobrada razón, que el Decreto 2004, permite, busca y procura la sanción de quienes organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen (en cualquier forma) un movimiento huelguístico, en empresa o actividad privadas.

Claro, porque el artículo primero no distingue, para nada, si la actividad laboral que se perturba o interrumpe es la que se realiza en el sector de los servicios públicos o en el privado, si se trata de un movimiento ilegal o de huelga legítima.

Algo se dice en las consideraciones, pero este presupuesto no logra esclarecer el texto que conforma la figura contravencional que da lugar a privaciones de libertad de 30 a 180 días. De modo que puede aplicarse esta sanción a quien así actúa en huelga laboral o estudiantil, etc., porque estas últimas bien pueden comprenderse en la ilímite expresión de "actividades normales de carácter laboral o de CUALQUIER OTRO ORDEN".

En la motivación se puntualiza que "la declaratoria de paros cívicos nacionales, la realización de paros ilegales y la amenaza de persistir en huelgas cuyo levantamiento ha sido ordenado de conformidad con la ley, son hechos susceptibles de producir la desvertebración del régimen republicano vigente, además de que son atentatorios contra derechos esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático propio del Estado de Derecho". Estas pacíficas y desesperadas reacciones, que para el Decreto pueden ser de minutos o de horas, se identifican con la desaparición del Estado de Derecho. La ponderación ha ido a menos desde que se dictó el Decreto 2131 de 1976 (turbación del orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República), porque allí la equivalencia era diferente, aunque comunes ciertas expresiones: "...han ocurrido otros (hechos), como frecuentes asesinatos, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que *desvertebran el régimen republicano vigente,* hechos que *atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes,* y que son *esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho...*".

Algo debe ir de un paro pacífico, no violento breve, a la comisión de asesinatos, o el empleo de bombas explosivas, incendios y actos terroristas. Pero en ambos, según los referidos decretos, peligra el Estado de Derecho, el sistema republicano, opacado en Colombia, con ligeras intermitencias, desde hace treinta años, hasta el extremo que el régimen excepcional del estado de sitio ha derogado la vida institucional. No hay modo por fuera del inocuo derecho, de petición, ejercitado respetuosa, concisa y aisladamente, de expresar una protesta, un desagrado, una oposición o una forma de Gobierno. Suele indicarse, para su tolerancia, que la repulsa ciudadana debe instrumentarse sin violencias. Pero ahora acatar esa paternal recomendación también atrae sanciones graves. Lo que se quiere, entonces, es que las reacciones carezcan de eficacia y repercusión para que puedan permitirse sin el riesgo de la cárcel. Algo igual viene aconteciendo con el derecho de huelga. Se le reconoce mientras no tenga potencia. Cuando la solidaridad de los trabajadores auna sus movimientos, hay más de un argumento (la economía, la seguridad, etc.), para reducirla en sus efectos, hasta llegar, aunque de soslayo, a su prohibición y sancionamiento.

Nótese, además, que no todas las interrupciones de "actividades normales de carácter laboral" presuponen una declaración de ilegalidad. Lógicamente, quien excita a su producción lo hace dentro de un marco de inicial legalidad. Pero el decreto no distingue y permite que la autoridad policiva, de acuerdo a circunstanciales in-

tereses, encarcele a quien organizó, dirigió, promovió, fomentó o estimuló, algo que a la postre se convirtió en paro ilegal, por resolución ejecutiva.

La Constitución no admite la huelga en los servicios públicos —Art. 18—. Lo que tiene este carácter constituye paro ilegal. Pues bien, el Decreto 2004 agrega sanción de arresto para el que los estimule de cualquier modo. Bien miradas las cosas podría admitirse, en estado de sitio y aún en época de normalidad, que por decreto o ley, fueran afectados en su libertad los que promuevan, etc., o realicen un paro en tales servicios, pues éstas son formas básicas y vitales para la existencia de la comunidad (agua, luz, higiene, salud, seguridad, etc.). Pero lo que no se entiende es que idéntica conducta, relacionada con actividades privadas, implique una sanción severa de arresto. La Constitución no permite, en este caso, la imposición de sanciones privativas de la libertad. El artículo 23 de la Carta, preceptúa en su inciso 2º "...En ningún caso podrá haber detención, prisión, ni arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial". ¿No es acaso una obligación puramente civil la que tiene un trabajador, en el sector privado, de responder a las condiciones de un contrato de trabajo? Si las incumple, puede sufrir todas las consecuencias que las leyes prevén para estos eventos, pero nunca el arresto. A no ser que se quiera cambiar totalmente el espíritu de la Constitución.

El Decreto censurado dispone el arresto para quien, en ciertos casos, ni siquiera está en la obligación de prestar su trabajo a una determinada empresa particular. Es decir para quien no tiene esa obligación puramente civil.

No deja de tener contrasentido que quien estimula, etc., sea arrestado, pero quien suspende o cesa su contratada labor, que a no dudarlo es el que realmente causa el verdadero y efectivo perjuicio que pretende evitar el decreto, apenas origina "justa causa de terminación de los contratos de trabajo". Claro que si el promotor, etc., tiene la condición de líder sindical, de trabajador de la empresa, se le desvincula de ésta (consecuencia lógica), pero también se le encarcela.

Debe destacarse cómo el decreto en su insufrible imprecisión, tronera de la arbitrariedad y quebranto de la Carta, no exige cuando crea la contravención, que el *cese* (ya no se menciona "paro") de actividades normales de carácter laboral o de *cualquier otro orden,* deba ser ilegal; tampoco que represente una expansión considerable, ni menos que sea violento (para este evento, el Código Penal abunda en figuras delictivas, el Código de Policía no escasea la represión y el Decreto número 2195 de 1976 —estado de sitio— ofrece generosos recursos). La determinación criticada lleva a identificar lo inocuo con lo dañino; lo justo con lo ilegal, lo que afecta los servicios públicos con lo que lesiona actividades particulares, lo que busca un cambio de régimen o instituciones democráticas con lo que se limita a llamar a reflexión al gobernante, a advertirle la necesidad del diario y constante plebiscito del buen gobierno.

Pensamos que los giros empleados en la parte motiva de este Decreto, que aluden a la preservación de la democracia, contradigan la realidad y que la desmesurada represión del descontento privado y pacífico o del ejercicio del derecho de huelga, sean la aceptación de que Colombia padece un estado de inconformidad permanente, cuyos alcances debieran informar las preocupaciones del Constituyente en el inmediato futuro.

Respetuosamente,

José María Velasco Guerrero, Gustavo Gómez Velásquez.

Octubre de 1977.

Salvamento de voto.

Doctor *Julio Salgado Vásquez.*

El Decreto extraordinario número 2004 de 26 de agosto de 1977, suscrito por el Presidente de la República de Colombia y todos los Ministros del Despacho, dispuso sancionar con arresto inconmutable de treinta (30) a ciento ochenta (180) días, a "quienes organicen, dirijan, promuevan, fomenten o estimulen en cualquier forma el cese total o parcial, continuo o escalonado, de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden" (artículo 1º); que tales sanciones se aplicarán mediante el procedimiento señalado en los artículos 2º y 3º del Decreto legislativo 329 de 1977 (artículo 2º); que "constituirá justa causa de terminación de los contratos de trabajo el haber sido sancionado conforme al presente Decreto o el haber participado en los ceses de actividades en él previstos" (artículo 3º), y que regiría desde su expedición, suspendiendo las disposiciones que le sean contrarias (artículo 4º).

La Corte Suprema de Justicia lo declaró exequible por considerar que no viola ningún texto constitucional.

Las razones que se expresan a continuación sirven de respaldo al voto negativo emitido en contra de esa determinación.

Capítulo I

Reformas a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal.

Para justificar el artículo primero del Decreto 2004, la Corte expresa: "...un paro nacional de actividades, aunque se le denomine como 'cívico', un paro ilegal, una cesación continua o escalonada de labores en cualquier sector de la actividad ciudadana, no son sino modalidades de un mismo hecho, a saber, el desconocimiento colectivo de derechos que en una u otra forma o grado tienen los habitantes dentro de una comunidad organizada". "Es de sentido común que aquellas modalidades de cesación de actividades a que el artículo se refiere, se llevan por delante derechos de la comunidad que el Gobierno tiene el deber de hacer respetar, como el del trabajo, el de locomoción, el de expresión, el de diversión, en fin, el de vivir en paz; y forman ambiente para la comisión de delitos comunes que se deben prevenir y sancionar. Y por su naturaleza, especialmente los llamados paros cívicos totales o parciales, envuelven una finalidad política que obviamente afecta a las autoridades instituidas. Igual cosa puede decirse de la huelga que debiendo levantarse legalmente no se levanta, o persiste, porque a partir de ese momento deja de ser huelga, en los términos garantizados por la Constitución, para convertirse en acto antijurídico. Es por la afectación y desconocimiento de estos derechos por lo que el precepto habla de las personas que induzcan o promuevan los paros "de las actividades normales de carácter laboral o de cualquier otro orden".

Acierta la Corte al encuadrar como actividades delictuosas las varias conductas que el Decreto 2004 tiende a reprimir, pues el Código Penal las describe en varios de sus artículos como acciones punibles:

"144. Los que reunidos en forma tumultuaria y con el propósito de intimidar o amenazar a alguna persona, corporación o autoridad, exigieren de ellas la ejecución u omisión de algún acto reservado a su voluntaria determinación, las injuriaren o ultrajaren, o en general, pretendieren coartar el ejercicio de un derecho legítimo, o perturbaren el pacífico desarrollo de las actividades sociales, alarmando o atemorizando a los ciudadanos, quedarán sujetos a confinamiento por seis meses a dos años y a multa de veinte a trescientos pesos".

"A los organizadores o dirigentes de la asonada se les aumentarán las sanciones hasta en una cuarta parte".

"Si la mayoría de los que tomaren parte en la asonada concurrieren a ella con armas, las sanciones se aumentarán para todos hasta en la mitad".

"Las sanciones correspondientes a los delitos comunes, que llegaren a cometerse con pretexto o motivo de la asonada, se aplicarán acumulativamente".

"209. El que de manera pública y directa incite a otros u otros a cometer un delito determinado, incurrirá en arresto de dos meses a un año, y en multa de cincuenta a mil pesos, siempre que tal acción no esté prevista como delito de mayor gravedad en otra disposición".

"210. El que de manera pública y directa haga la apología de un delito o género de delitos, incurrirá en arresto de uno a seis meses y en multa de veinte a quinientos pesos".

"211. El que proponga a otro la comisión de un delito incurrirá en arresto de un mes a tres años".

"298. Al que con violencia o amenazas constriña a otro injustamente a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, se le impondrá arresto de un mes a un año".

"299. Al que use de violencias o amenazas para constreñir o determinar a otro a cometer un delito, aunque éste no se cometa, se le impondrá prisión de uno a tres años".

"308. El que fuera de los casos autorizados por la ley, impida a otro el ejercicio de su industria, comercio u oficio, o le fuerce a ejercerlos, o le impida abrir o cerrar establecimiento u oficina de trabajo o negocio, o trabajar o dejar de trabajar en determinados días, incurrirá en arresto de tres meses a un año y en multa de diez a quinientos pesos".

"En la misma sanción incurrirá el que por medio de amenazas o violencias o por medio de maniobras fraudulentas, logre el retiro de los operarios o trabajadores de los establecimientos en que estuvieren colocados, y por tal motivo sobreviniere la suspensión o cesación de trabajo en ellos".

Según el Código de Procedimiento Penal, la asonada es de competencia de los Jueces Superiores (artículo 34), y los demás delitos descritos en los otros artículos del Código Penal antes copiados, les compete su conocimiento a los Jueces de Circuito (artículo 36).

La declaratoria del estado de sitio faculta al Presidente de la República, actuando en unión de todos los Ministros, para ejercer las atribuciones "que la Constitución autoriza para tiem-

pos de guerra o de perturbación del orden público". Los únicos casos en que la Carta le da autorizaciones excepcionales al Gobierno, durante el estado de sitio, son los que determinan sus artículos 28, 33, 38-3, 42-1, 43, 61 y 206.

En desarrollo de la separación de las tres Ramas del Poder Público que consagra el artículo 55 del Código Institucional, el 76 le atribuye al Congreso la facultad de hacer las leyes, por medio de las cuales, entre otras atribuciones, tiene la de "expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

Como en ninguna parte de la Carta se expresa que en tiempo de perturbación del orden público, la facultad de reformar los códigos pasa al Gobierno, como ocurre para las materias que reglamentan los artículos 28, 33, 38-3, 42-1, 43, 61 y 206, resulta incuestionable que el artículo primero del Decreto 2004 de 26 de agosto de 1977 es violatorio del artículo 76 de la Constitución, por cuanto reforma el Código Penal, al refundir en su texto los varios artículos que se dejaron copiados. Si los organizadores, directores, promotores, fomentadores o estimuladores del paro cívico cometen asonada, instigan a cometer un delito determinado, hacen la apología del delito, proponen la comisión de un ilícito, ejercen constreñimiento ilegal contra alguien, o violan la libertad de trabajo, necesariamente son autores de infracciones de las que el Código Penal incluye en su repertorio de conductas punibles.

Por otra parte, como es de la exclusiva competencia de los Jueces Superiores (asonada) y de los Jueces de Circuito en lo Penal, los otros delitos de que se viene hablando, el artículo primero del Decreto 2004 reforma los artículos 34 y 36 del Código de Procedimiento Penal, que, por ser un Código, solo el Congreso puede reformarlo.

No resulta ocioso anotar que el artículo comentado comienza diciendo que "mientras subsista el actual estado de sitio", regirá el Decreto 2004. Se trata de un auténtico ripio jurídico porque el inciso séptimo del artículo 121 de la Carta expresa que cuando el Gobierno declare restablecido el orden público "dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado". O sea, que el Gobierno, cuando ejerce las facultades que le confiere la declaratoria del estado de sitio, no puede dictar normas para ser aplicadas en fecha posterior al restablecimiento del orden público, de donde se desprende la consecuencia lógica de que constituye fraseología inútil la referente a la indicación de que los decretos extraordinarios regirán únicamente durante el estado de sitio.

Capítulo II

Reformas al Código Sustantivo del Trabajo.

El Capítulo VI del Título I de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo, dedicado al Derecho Individual del Trabajo, reglamenta todo lo relacionado con la "terminación del contrato".

Como el artículo 3º del Decreto 2004 adiciona con dos causales nuevas la terminación del contrato de trabajo, quiere ello decir que el Gobierno ha modificado el Código Sustantivo del Trabajo.

Por las razones jurídicas expuestas en el Capítulo I de este salvamento de voto, hay que predicar que el artículo que se comenta resulta también inconstitucional, pues corresponde, de manera exclusiva, al Congreso, la expedición y reforma de los códigos (atribución 2ª del artículo 76 de la Carta).

Capítulo III

Opinión de dos eminentes colombianos.

El abogado Carlos Lleras Restrepo, bajo cuyo mandato presidencial se llevó a cabo la reforma constitucional de 1968, expresó conceptos de suma importancia en su revista semanal Nueva Frontera, edición número 148, correspondiente al 14 de septiembre de 1977, sobre el alcance del artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968, que en la actual Codificación Constitucional figura como el artículo 121. Entre ellos los siguientes:

"La propuesta original formulada por las centrales (obreras), con respecto a la reforma por decreto de estado de sitio de la legislación laboral contradice abiertamente el artículo 42 de la reforma constitucional de 1968 que aclaró el artículo 121 de la Carta. Este problema del artículo 121 ha venido siendo objeto de interminables discusiones en el país y mi gobierno hizo un grande esfuerzo para aclararlo definitivamente, como, en efecto, quedó aclarado. Durante el tiempo en que se apeló al artículo 121 para legislar sobre toda clase de materias, muchas de las cuales nada tenían que ver con el orden público, prácticamente desapareció el orden jurídico en el país y la separación entre las distintas Ramas del Poder. Cuando se terminó la dictadura se hizo un primer esfuerzo para volver a la normalidad jurídica; pero, él fracasó y de todos es sabido que durante el gobierno del Presidente Valencia se volvieron a dictar decretos muy ajenos al orden público, aun estando reunido el

Congreso. Para mí era claro que por ese camino iba la República a la destrucción definitiva de los mecanismos democráticos y, por tal razón, fue grande mi empeño en obtener la aprobación de una reforma que restringiera estrictamente a las situaciones que tienen que ver con una conmoción interior o una guerra extranjera las atribuciones del Gobierno relacionadas con el poder excepcional que adquiere bajo el estado de legislación marcial".

"Entiendo que todas estas razones fueron explicadas a los representantes de las centrales obreras por el señor Ministro de Hacienda para respaldar la negativa del Gobierno a adoptar reformas en la legislación laboral por medio de decretos de estado de sitio".

"El país conoce las interpretaciones que desde 1969 he dado al artículo 122. No he creído que pueda utilizarse para introducir reformas de carácter permanente en la legislación, pasando por sobre las facultades del Congreso. Reformar el Código Laboral es función de este último, al igual que lo es, en mi entender, reformar la legislación tributaria con carácter permanente".

"No encuentro bien el camino del paro para el país, desde luego, y tampoco para la organización de los trabajadores. De igual manera, pienso que el Gobierno no ha dado muestras de gran habilidad y comprensión de las situaciones agudas que está confrontando. Me parece, por ejemplo, una imprudencia el decreto que establece penas para quienes inciten el paro".

Otro ilustre colombiano, quien ha profesado la cátedra de Derecho Constitucional por varios lustros, con evidente versación científica, el constitucionalista Alfonso López Michelsen, en la alocución que dirigió al público en la noche del lunes 12 de septiembre de 1977, en su carácter de Presidente de la República, manifestó:

"Nosotros no podemos prescindir del Congreso de la República para decretar por medio del artículo 121, que se refiere a medidas de policía, a medidas transitorias, las reformas de un código como el Código Laboral".

"Resultamos ahora con que se nos pide la aplicación del artículo 121 para tomar medidas de carácter laboral, tomar medidas de carácter económico, que deberían ser permanentes, cuando después de la reforma de la Constitución de 1968 no es posible darle esa extensión al artículo 121". (El Tiempo. Edición del martes 13 de septiembre de 1977. Página 6-A).

Sin embargo, el Decreto 2004 de 26 de agosto de 1977 ha reformado los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Sustantivo del Trabajo, como ha quedado explicado en páginas anteriores. Entre las enseñanzas muy doctas del ex Presidente Carlos Lleras Restrepo y del Presidente Alfonso López Michelsen, sobre el carácter restrictivo del artículo 121 de la Carta a medidas de policía, y las ordenaciones del Decreto 2004, en cuanto reforma tres códigos, cualquier aprendiz de derecho público diputaría como acertadas las opiniones de los dos eminentes exegetas del estatuto sobre el estado de sitio, y como violatorias del orden jurídico las disposiciones del decreto en mención.

Capítulo IV
Delegación de las funciones del estado de sitio.

El inciso 3º del artículo 121 de la Constitución expresa que "el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio". En buen romance esta norma lo que significa es que el Gobierno, cuando dicta decretos de carácter extraordinario, dentro de los precisos límites establecidos por el inciso primero del artículo 121, puede suspender las leyes que sean incompatibles con el pronto restablecimiento del orden público. Pero esa suspensión solo puede hacerla el Gobierno mediante los decretos que dicten el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho. Como el artículo 121 no faculta al Gobierno para delegar tal facultad, que es la esencial que se le confiere durante el estado de sitio, el artículo 4º del Decreto 2004 es inconstitucional al disponer que quedan suspendidas las disposiciones que le sean contrarias, sin indicar cuáles.

Correspondería a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y al Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, en cada caso concreto, cuando apliquen las sanciones establecidas por el Decreto 2004, declarar cuáles leyes fueron suspendidas. Y esta delegación de las facultades emanadas de la declaratoria del estado de sitio no está autorizada por el artículo 121.

Julio Salgado Vásquez.

SISTEMA ELECTORAL

Inexequibilidad de la Ley 23 de 1977, reformatoria del sistema electoral, por vicios de procedimiento en su formación. — En primer lugar, el ordinal 1º del artículo 214, procedente de la reforma de 1968, simplemente atribuyó expresamente la facultad de objetar proyectos de ley por vicios de procedimiento al Presidente de la República pero, de ninguna manera, restringe el control de constitucionalidad por ese concepto a los proyectos de ley, porque el ordinal 2º del artículo citado al consagrar la acción pública, atribuyó a la Corte plena competencia en relación con las leyes. — En virtud de los artículos 70, 75, 82 y 83 de la Carta Política, se exige la concurrencia y simultaneidad de la existencia del quórum decisorio, con el acto de votación del proyecto de ley en cada uno de los debates plenarios y de comisión. Este pre-requisito condiciona el acto de la votación. Es decir, que, si aquel quórum no existe o el existente se desintegra, no puede haber votación o la que se efectúe, aunque alcance la mayoría aprobatoria establecida constitucionalmente, carece de validez por infracción de los citados artículos 70 y 82. — Estas son reglas limitativas de la actuación legislativa que no son caprichosas, pues tienden a asegurar el libre juego de opiniones y voluntades en el Congreso, a la vez que el respaldo mayoritario de las decisiones legislativas, que son la esencia de un sistema democrático. — El cumplimiento de esos requisitos no puede presumirse o colegirse, sino que debe verificarse directa y plenamente por tratarse de los presupuestos de hecho señalados como condiciones objetivas para el ejercicio válido de la competencia legislativa, y así por ejemplo la existencia actual del quórum decisorio en el momento de efectuarse la votación de un proyecto de ley, coetaneidad exigida por el artículo 82 citado, no queda probada porque se establezca que ese requisito se cumplió en un momento anterior o respecto de otro incidente del proceso de tramitación de aquél, como cuando se estaba decidiendo si la votación sería nominal.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de noviembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobado por Acta número 45 de 10 de noviembre de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. En escrito de junio 1º del año en curso, el ciudadano Apolinar Díaz Callejas, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, demanda de la Corte se declare inexequible la Ley 23 de 1977 "por la cual se reforma el sistema electoral".

2. Agotado como se encuentra el procedimiento legal, debe decidirse la petición.

3. En razón de que la referida Ley ha sido demandada en su totalidad, se transcribe *in extenso:*

LEY NUMERO 23 DE 1977
(mayo 13)
por la cual se reforma el sistema electoral.

El Congreso de Colombia

Decreta:

CAPÍTULO I
De la organización electoral.

Artículo 1º la presente Ley está inspirada en los mismos principios consignados en el artículo

1º de la Ley 89 de 1948, y en tal virtud tiene por objeto mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la influencia de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales.

Artículo 2º La Corte Electoral estará integrada por nueve Magistrados designados por la Corte Suprema de Justicia en pleno, así: cuatro por cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno por el partido distinto de los anteriores que le siga en votación.

Los Magistrados de la Corte Electoral serán designados para un período de cuatro años que comenzará el 1º de septiembre de 1978 y tomarán posesión de su cargo ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Los actuales miembros de la Corte Electoral cuyo período vence el 31 de diciembre del presente año, continuarán ejerciendo el cargo hasta el 31 de agosto de 1978.

La Corte Suprema de Justicia elegirá, una vez entre en vigencia la presente Ley, un Magistrado más de la misma Corte Electoral por cada uno de los tres partidos que obtuvieron la mayor votación en las pasadas elecciones.

Estos Magistrados igualmente ejercerán sus cargos hasta la última fecha prevista en el inciso anterior.

Artículo 3º Para ser Magistrado de la Corte Electoral se requiere no desempeñar empleo público, y haber sido Presidente de la República o Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Consejero de Estado o ciudadano que reúna las calidades para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 4º Los Magistrados de la Corte Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil son responsables de sus actuaciones como tales, ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 5º En las reuniones de la Corte Electoral el quórum para deliberar y decidir es el de las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 6º En caso de que un miembro de la Corte Electoral presente excusa para intervenir en un asunto determinado, la Corte Electoral la aceptará si es del caso y designará para reemplazarlo un Magistrado ad hoc de su misma filiación política.

En las faltas temporales o absolutas de uno o más Magistrados de la Corte Electoral, la Corte Suprema de Justicia designará Magistrado interino o en propiedad según el caso con arreglo a lo establecido en el artículo segundo de la presente Ley.

Artículo 7º No podrán ser designados Registradores Municipales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Delegados de la Corte Electoral, los parientes del Registrador Nacional del Estado Civil, de los Magistrados de la Corte Electoral y de la Corte Suprema de Justicia dentro del cuarto grado civil de consanguinidad y segundo de afinidad.

Artículo 8º La Corte Electoral elegirá, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y para un período de cuatro años, al Registrador Nacional del Estado Civil, quien tomará posesión ante la misma Corte y tendrá igual remuneración que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para ser Registrador Nacional del Estado Civil, se requieren las mismas calidades que para ser Senador de la República.

El Registrador Nacional del Estado Civil no podrá ser pariente de ninguno de los Magistrados de la Corte Electoral dentro del cuarto grado civil de consanguinidad y segundo de afinidad.

Artículo 9º Los miembros de la Corte Electoral devengarán mil pesos ($ 1.000.00) por reunión. El Gobierno Nacional, por resolución ejecutiva, podrá ajustar cada dos años dichos honorarios.

Artículo 10. Treinta (30) días antes de cada elección popular, la Corte Electoral formará una lista de ciudadanos en número equivalente al doble de las circunscripciones electorales. De tal lista escogerá, por sorteo y para cada circunscripción electoral, por lo menos quince (15) días antes de las mismas elecciones, dos ciudadanos de distinta filiación política encargados de verificar por delegación y a nombre de la Corte los escrutinios a que se refiere el artículo 45 de esta Ley.

La Corte Electoral procurará que sus Delegados hayan sido Consejeros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Electoral, de Tribunal o sean o hayan sido profesores de Derecho.

Dichos Delegados tendrán derecho a los viáticos que les fije la Corte Electoral, y a gastos de transporte.

Artículo 11. A solicitud de la Corte Electoral el Gobierno Nacional, oportunamente, con ocasión de cada elección popular, creará, así sea transitoriamente, cargos de Registradores Auxiliares o de Delegados de los Registradores Distrital o Municipales del Estado Civil, con el fin de facilitar las votaciones de los ciudadanos en los centros urbanos y en las zonas rurales.

El Registrador Nacional del Estado Civil hará las designaciones de los cargos que se creen conforme el presente artículo.

Para ser Delegado Departamental del Registrador Nacional del Estado Civil y Registrador del Distrito Especial de Bogotá, se requerirán las mismas calidades que para ser Juez del Circuito o haber desempeñado el cargo en propiedad por un período no menor a cuatro años.

Dichos Registradores Auxiliares y Delegados Municipales se designarán entre ciudadanos de distinta filiación política.

Capítulo II

De la zonificación y del registro e inscripción electorales.

Artículo 12. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá dividir en zonas, para registro y votación, al Distrito Especial de Bogotá y a las ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes, de acuerdo con el censo electoral, previa reglamentación que expida al efecto.

Los ciudadanos podrán registrarse ante el funcionario electoral de la respectiva zona, hasta treinta días antes de la fecha de las elecciones.

Los ciudadanos que no se registren en las zonas, sufragarán en los sitios que les corresponda de acuerdo con el censo electoral.

Artículo 13. Las listas de ciudadanos que se registren conforme al artículo anterior, se irán entregando diariamente por los Registradores Auxiliares o por los Delegados al respectivo Registrador Municipal del Estado Civil, para que se comparen y se evite el doble o múltiple registro. El último registro anula los anteriores.

El funcionario o empleado que no cumpliere con estas obligaciones incurrirá en causal de mala conducta que implica la pérdida del empleo.

Artículo 14. Para que un ciudadano pueda votar en un municipio distinto a aquel en el cual le fue expedida la cédula de ciudadanía, deberá inscribirse ante el respectivo Registrador Municipal o su Delegado hasta quince (15) días antes de la fecha de las votaciones.

Vencido el término de la inscripción, los Delegados del Registrador Municipal enviarán a éste copia auténtica de la lista de ciudadanos inscritos. El Registrador Municipal, a su vez, comunicará a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil el número de ciudadanos inscritos en el respectivo municipio, tanto en la cabecera como en los corregimientos, inspecciones de policía y caseríos.

Artículo 15. Para que un ciudadano pueda votar a partir de 1980, en municipio distinto al de la expedición de su cédula deberá inscribirse hasta un mes antes de las elecciones respectivas, donde desee depositar su voto. Pasadas las elecciones las cédulas volverán a figurar en el censo correspondiente al lugar de su expedición.

Quienes hayan cambiado de domicilio podrán solicitar hasta tres meses antes de las elecciones el cambio de radicación de su cédula. Esta nueva radicación será permanente mientras no se obtenga una distinta.

El último cambio de radicación anulará las anteriores en el censo electoral.

Artículo 16. El registro y la inscripción de que trata el presente capítulo son actos estrictamente personales, que requieren la presencia del ciudadano y su identificación con la cédula de ciudadanía.

Artículo 17. Los funcionarios electorales elaborarán las correspondientes listas de ciudadanos registrados y las de los inscritos.

Artículo 18. La Corte Electoral podrá autorizar el funcionamiento de mesas de votación en los caseríos que tengan una población mínima de 500 habitantes y que disten más de cinco kilómetros de otros lugares donde hayan de instalarse puestos de votación.

Para el funcionamiento de estas mesas de votación se requiere que a la Corte Electoral llegue con no menos de cinco meses de anticipación a la fecha de las elecciones, solicitud conjunta de los Delegados del Registrador Nacional en la respectiva circunscripción electoral, acompañada de un concepto motivado del Gobernador, Intendente o Comisario.

Autorizado por la Corte Electoral el funcionamiento de esas mesas de votación, el Gobernador, Intendente o Comisario procederá a designar una autoridad civil que debe entrar en funciones en el respectivo caserío con no menos de tres meses de anticipación a las elecciones.

Artículo 19. Durante las horas en que deben efectuarse las elecciones populares quedará suspendido el tránsito de los ciudadanos de un municipio a otro, y de la cabecera municipal a los

corregimientos, inspecciones de policía y caseríos, o viceversa, en donde funcionen mesas de votación, lo mismo que el tránsito entre dichos corregimientos, inspecciones de policía y caseríos.

Quien contraviniere esta disposición será sancionado con arresto hasta de noventa días, que impondrá la autoridad civil del respectivo municipio, corregimiento, inspección de policía o caserío.

Capítulo III

De la inscripción de candidaturas.

Artículo 20. Los partidos políticos cuya existencia sea ostensible y tengan representación en el Congreso de la República, tendrán derecho a utilizar los servicios de la televisión para que expongan sus tesis y programas a la teleaudiencia nacional dentro de los tres meses anteriores a la fecha legalmente establecida para la celebración de las elecciones populares.

Cada partido dispondrá del mismo espacio, el cual no podrá ser inferior a una hora en cada campaña electoral.

Si un partido está fraccionado en grupos ostensiblemente diferenciados y antagónicos, éstos utilizarán el espacio correspondiente al partido de que formen parte, en proporción directa a la representación parlamentaria que acredite cada uno de ellos ante el Instituto de Radio y Televisión.

A menos que el Instituto de Radio y Televisión asigne un espacio de igual o mayor teleaudiencia y de la misma duración, se utilizará para los fines de esta Ley, el que viene ocupando la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República con el telenoticiero oficial.

Artículo 21. El Estado asumirá parcialmente los gastos de las campañas electorales para corporaciones públicas y, en tal virtud, reembolsará a los partidos políticos, movimientos o grupos d los mismos una cantidad de dinero equivalente al resultado de multiplicar el costo integral de cada voto por el número de sufragios que obtenga cada lista del respectivo partido, movimiento o grupo.

Tres meses antes de cada elección el Gobierno Nacional fijará el costo integral estimado por cada voto para las distintas corporaciones.

El reembolso se hará a quienes inscribieron las listas, que para este efecto se considerarán representantes de los partidos, movimientos o grupos.

No tendrán derecho a este reembolso los partidos, movimientos o grupos que no hayan alcanzado a elegir renglón alguno a la respectiva corporación.

Artículo 22. Las candidaturas a la Presidencia de la República serán inscritas ante el Registrador Nacional del Estado Civil; las listas de candidatos para el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales y los Consejos Intendenciales se inscribirán ante los correspondientes Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil; las listas de candidatos para los Consejos Comisariales se inscribirán ante el Registrador Municipal de la capital de la comisaría, y las de Consejos Municipales ante los respectivos Registradores Municipales.

Parágrafo. Los Registradores Municipales enviarán a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, copias de las listas de candidatos inscritos para Consejos Comisariales y Concejos Municipales.

Artículo 23. Los candidatos a la Presidencia de la República y a las distintas corporaciones de elección popular se inscribirán a más tardar veinte (20) días comunes antes de la fecha de las correspondientes elecciones.

En caso de muerte, renuncia a la candidatura o pérdida de los derechos políticos de alguno o algunos candidatos, podrán modificarse las listas por la mayoría de los que las inscribieron a más tardar diez días comunes antes de la fecha de las votaciones.

La declaratoria de elección de candidatos se hará de acuerdo con las listas inscritas o modificadas definitivamente, según lo establecido en esta disposición.

Capítulo IV

De los jurados de votación.

Artículo 24. Las directivas políticas podrán suministrar a los Registradores Municipales del Estado Civil, listas de candidatos para integrar los jurados de votación.

Artículo 25. Los Registradores Municipales del Estado Civil designarán los miembros de los jurados de votación a más tardar treinta (30) días antes de las elecciones, y de acuerdo con las instrucciones de la Registraduría Nacional, les dictarán cursos sobre el cumplimiento de sus deberes y, además, los ilustrarán sobre el proceso electoral.

Sin perjuicio de que el Alcalde notifique por escrito los anteriores nombramientos, la notificación se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva.

Artículo 26. La Registraduría Nacional del Estado Civil divulgará instrucciones para el cabal desempeño de las funciones de jurado de votación. La Televisora y la Radio Nacional estarán obligadas a transmitir programas preparados por la Registraduría Nacional en este sentido.

Artículo 27. Todos los funcionarios públicos pueden ser designados jurados de votación, con excepción de las primeras autoridades civiles en el orden nacional y regional, las que tienen funciones propiamente electorales, los miembros de las Fuerzas Armadas, los operadores del Ministerio de Comunicaciones, Telecom, Empresa de Teléfonos y los auxiliares de los mismos, y los miembros de directorios, comités y comandos políticos.

Artículo 28. El cargo de jurado es de forzosa aceptación.

Las personas que no concurran a desempeñar las funciones de jurado de votación, se harán acreedoras a una multa de cinco mil pesos ($ 5.000.00) a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil; esta sanción será impuesta por el respectivo Registrador Municipal.

Artículo 29. La resolución del Registrador permanecerá fijada por cinco (5) días, para información y conocimiento de la ciudadanía en general. Los sancionados podrán solicitar se les exonere del pago, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de fijación de la providencia, previa consignación del 10% del valor de la multa, para lo cual deberá acreditar que no pudo concurrir por grave enfermedad de él o de su cónyuge, padre, madre o hijo; o por muerte de alguna de tales personas, acaecidas en el mismo día de las elecciones o dentro de los dos días anteriores; o por ausencia del municipio donde fue designado jurado de votación.

Si la excusa se declara probada, se ordenará la devolución de la cantidad consignada y la exoneración de la sanción.

Parágrafo. La enfermedad grave a que se refiere este artículo solo podrá acreditarse con la declaración juramentada de un médico titulado; la muerte del familiar con el certificado de defunción, y la ausencia con el certificado de la primera autoridad política del municipio donde hubiere estado presente el día de las elecciones o del respectivo agente consular de Colombia.

Artículo 30. Contra las providencias del Registrador Municipal caben los recursos de reposición, y de apelación ante los respectivos Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 31. Ejecutoriada la providencia del Registrador Municipal, le enviará a la Administración o Recaudación de Hacienda Nacional copia para que proceda a hacer efectiva la multa y se abstenga de expedir a los sancionados certificados de paz y salvo, hasta tanto no efectúen el pago de aquella.

Cuando se trate de empleado público, la multa será pagada mediante descuentos sucesivos que hará el respectivo pagador, del 10% del sueldo mensual devengado.

Capítulo v

De los escrutinios.

Artículo 32. Los resultados del recuento de votos que realicen los jurados de votación se harán constar en un acta, expresando en letras y números los votos obtenidos por cada lista o candidato. Del acta se extenderán cuatro ejemplares, dos originales y dos copias, con el siguiente destino: un original para el Tribunal Contencioso Administrativo y el otro para depositar en el arca triclave; una copia para los Delegados del Registrador Nacional y la otra para el Registrador Municipal del Estado Civil.

En todo caso de duda sobre la autenticidad o regularidad del acta mencionada, tanto las corporaciones escrutadoras como el Consejo de Estado y los Tribunales Contenciosos Administrativos podrán solicitar los restantes ejemplares de la misma a los correspondientes funcionarios o Tribunales, quienes deberán enviarlos de inmediato, dejando para sí copias debidamente autenticadas.

Artículo 33. Inmediatamente después de terminado el escrutinio, las actas y documentos que sirvieron para la votación serán entregados por el Presidente del Jurado, bajo recibo y con indicación del día y la hora de la entrega, así: en las cabeceras municipales al Registrador Municipal o a Delegado suyo; en los corregimientos, inspecciones de policía y caseríos, al respectivo Delegado del Registrador Municipal.

Los documentos de los corregimientos, inspecciones de policía y caseríos serán entregados por el Delegado que los haya recibido, al Registrador Municipal, dentro del término de la distancia. La Registraduría Nacional fijará los términos de la distancia de acuerdo con el medio de transporte más rápido utilizable en la región.

La entrega de las actas de escrutinio y documentos que han de hacer los Presidentes de los jurados a las autoridades electorales, deberá efectuarse inmediatamente después de elaboradas.

A medida que se vayan recibiendo los pliegos provenientes de las mesas de votación, los claveros municipales los irán introduciendo en el arca triclave, y anotarán en un registro firmado por ellos con indicación del día y la hora en que fueron introducidos.

Artículo 34. Diez (10) días antes de las correspondientes elecciones populares, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial deberán designar en Sala Plena las comisiones escrutadoras municipales formadas por dos ciudadanos de distinta filiación política que sean jueces, notarios, o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial.

Los términos judiciales se les suspenderán al juez designado durante el tiempo en que cumple la comisión.

Si fueren insuficientes los jueces, notarios, o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los Tribunales Superiores las complementarán con personas de reconocida honorabilidad, preferiblemente con funcionarios del Ministerio Público, a excepción de los Personeros Municipales, teniendo en cuenta al personal auxiliar de la justicia con rango igual o superior a Secretario de Juzgado de Circuito.

Los Registradores Municipales actuarán como Secretarios de esas comisiones.

Artículo 35. El Registrador Nacional del Estado Civil podrá establecer en el Distrito Especial de Bogotá y en las ciudades con más de cien mil cédulas vigentes, de acuerdo con el censo electoral, el número de sectores electorales indispensables para facilitar y agilizar el proceso electoral.

Para cada sector electoral que se establezca, los Delegados Departamentales del Registrador del Estado Civil designarán un Registrador Auxiliar. En cada uno de esos sectores electorales se llevará a cabo un escrutinio parcial, y para ese efecto funcionará un arca triclave en la que introducirán las actas y documentos de las mesas de votación del respectivo sector. Serán claveros el Registrador Auxiliar, un juez designado por el Tribunal Superior y un Delegado del Alcalde de la ciudad.

Para el sector donde sufraguen los ciudadanos que no se hubieren registrado, los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil designará los Registradores Auxiliares que consideren necesarios. En estos sectores electorales se llevarán a cabo también los escrutinios parciales y para ese efecto funcionarán las arcas triclaves que consideren necesarias en las que introducirán las actas y documentos de las mesas de votación del sector. Para cada arca triclave serán claveros un Registrador Auxiliar, un juez designado por el Tribunal Superior y un delegado del Alcalde de la ciudad.

En los demás municipios serán claveros el Registrador Municipal, el Alcalde y el Juez Municipal.

Artículo 36. Para efecto de los escrutinios, en cualquier votación será computable todo voto atendiendo primordialmente la voluntad del elector, siempre y cuando se desprenda inequívocamente de él la intención de sufragar por un candidato debidamente inscrito.

Los errores de buena fe en la elaboración de la papeleta no podrán anular el voto.

Artículo 37. Las votaciones principiarán a las ocho de la mañana y se cerrarán a las cinco de la tarde.

Si no principiaren a las ocho de la mañana, la mesa funcionará nueve horas seguidas, contadas desde el aviso o señal de apertura.

Artículo 38. Los jurados de votación y los escrutadores no podrán, bajo ningún pretexto, abstenerse de elaborar y firmar los pliegos y las actas respectivas. Si tuvieren alguna observación que hacer, podrán consignarla como constancia en dichos pliegos o actas, que tendrán un espacio especial para tal efecto.

Artículo 39. El miembro de jurado de votación o de comisión escrutadora que sin justa causa, se negare a elaborar o firmar los pliegos electorales o las actas de escrutinio incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

Artículo 40. El Tribunal Superior designará la comisión encargada de escrutar los votos emitidos en el sector en la misma forma que para las comisiones escrutadoras municipales, y será Secretario el respectivo Registrador Auxiliar.

Estas comisiones verificarán el cómputo de los votos depositados en el arca triclave del correspondiente sector y será de su competencia resolver las reclamaciones que se les formulen.

Cada comisión auxiliar levantará un acta del trabajo por ella efectuado, que servirá de base para las actas de los escrutinios que practiquen las comisiones escrutadoras principales, a las cuales compete hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales para concejales, de todo lo cual se dejará constancia en acta.

También compete a las comisiones principales resolver sobre las apelaciones contra las decisiones que en materia de reclamos profieran las comisiones escrutadoras auxiliares. Igualmente conocerán de los desacuerdos que se presenten entre los miembros de dichas comisiones.

Artículo 41. Los cargos de escrutadores municipales son de forzosa aceptación. Los que no concurran a desempeñar dichas funciones pagarán una multa de diez mil pesos ($ 10.000.00) que será impuesta, mediante resolución, por los Delegados del Registrador Nacional a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cuando los designados como escrutadores sean funcionarios o empleados públicos, la multa se pagará mediante sucesivos descuentos que hará el pagador respectivo, de un diez por ciento (10%) del sueldo mensual que devengue el sancionado.

Artículo 42. Los Delegados del Registrador Nacional podrán exonerar del pago de la referida multa a quien acredite, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la notificación personal, y conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 29 de esta Ley, que no pudo concurrir a cumplir sus funciones por grave enfermedad de él o de su cónyuge, padre, madre, o hijo; o por muerte de alguna de tales personas, acaecidas el día en que debe efectuarse el escrutinio o dentro de los dos días anteriores al mismo.

Artículo 43. El escrutinio municipal comenzará a las nueve de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en las oficinas de las Registradurías Municipales; y en las que determine el Registrador Nacional, conforme al artículo 35 de la presente Ley.

Los miembros de la Comisión Escrutadora activarán la entrega de los documentos electorales de las inspecciones de policía, corregimientos y caseríos que no se hayan introducido en el arca triclave al empezar el escrutinio, verificarán cuidadosamente el día, la hora y el estado de los mismos al ser entregados, de todo lo cual quedará constancia con su firma en el acta de recibo que suscriben los claveros.

Artículo 44. Las Comisiones Escrutadoras Municipales y las Auxiliares, a petición de los candidatos, o de los representantes de éstos, o de los que inscribieron las listas, resolverán, al terminar los escrutinios, las reclamaciones formuladas, con base en las siguientes causales taxativas, siempre y cuando se fundamenten en razones precisas y concretas.

1ª Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al computar los votos;

2ª Cuando, con base en las papeletas de votación y en la diligencia de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinio se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos;

3ª Cuando el número de votantes en un municipio exceda al total de cédulas vigentes y de ciudadanos inscritos en él;

4ª Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella;

5ª Cuando de las actas de escrutinios aparezca en forma indudable que éstos o las elecciones se realizaron en fechas distintas a las señaladas por la ley;

6ª Cuando las actas de las Comisiones Escrutadoras no estén firmadas por ambos escrutadores y por el Registrador Municipal;

7ª Cuando los cuatro ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres de éstos, y

8ª Cuando las listas de candidatos no han sido inscritas o modificadas en la oportunidad legal. Sobre estas causales también podrán pronunciarse oficiosamente dichas Comisiones.

Si al verificar los escrutinios hubiere desacuerdo entre los miembros de la Comisión Escrutadora, o se apelare contra sus decisiones, se dejará constancia de tales desacuerdos y apelaciones, y los pliegos y documentos respectivos serán conducidos así: por el Registrador Municipal a la Delegación Departamental del Estado Civil, para que sean resueltos por los Delegados de la Corte Electoral; y por los Registradores Auxiliares de los sectores a las respectivas Registradurías Municipales, para que sean resueltos por las Comisiones Escrutadores Principales. De los desacuerdos y apelaciones contra las decisiones de estas últimas conocerán los Delegados de la Corte Electoral. En ningún caso los desacuerdos y apelaciones los eximen de la obligación de hacer los correspondientes cómputos de votos.

Si las Comisiones Escrutadoras Municipales y las Auxiliares encontraren fundadas las reclamaciones, procederán a corregir el error en los casos de los ordinales 1º y 2º, y se abstendrán de computar los votos correspondientes en los demás casos; si no encontraren fundadas las reclamaciones, las rechazarán, todo mediante resolución motivada.

Artículo 45. Diez (10) días comunes después de la fecha fijada para los escrutinios municipales se iniciarán en la capital del respectivo departamento, a las 9:00 a. m., los escrutinios generales de los votos emitidos para Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comi-

sariales, tomando como base las actas válidas de los escrutinios municipales, de todo lo cual se levantarán actas que serán firmadas por los Delegados de la Corte Electoral y por los Delegados del Registrador Nacional.

Corresponde también a los Delegados de la Corte Electoral resolver los desacuerdos y apelaciones ocurridos en los escrutinios municipales, declarar la elección y expedir las correspondientes credenciales de los Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de las respectivas circunscripciones, para lo cual procederán, en lo pertinente, como está dispuesto en el artículo anterior.

Parágrafo. De las apelaciones que se concedan conocerá la Corte Electoral, en cuyo caso uno de los Delegados del Registrador Nacional conducirá a ésta los respectivos pliegos y documentos.

Artículo 46. Las Comisiones Auxiliares encargadas de escrutar los votos emitidos en el sector y las Comisiones Escrutadoras Municipales según sea el caso podrán verificar, a petición de los candidatos, o de los representantes de éstos, el recuento de los votos emitidos en la respectiva urna. La solicitud de recuento de voto deberá presentarse en forma verbal o escrita para cada una en particular y en forma razonada.

La comisión deberá acceder a la solicitud cuando en las actas de los jurados de votación aparezca notoria diferencia entre los votos de los candidatos a las distintas corporaciones públicas y que pertenezcan a la misma agrupación o movimiento político. Tampoco podrá negar la comisión la solicitud, cuando en las actas de los jurados de votación aparezcan tachaduras o enmendaduras o haya razonada duda sobre la exactitud de los cómputos hechos por los encargados de las mesas de votación o noticias de otras irregularidades.

Artículo 47. En caso de apelación que impugne la elección de uno o más Concejales, la Comisión Escrutadora Municipal se abstendrá de expedir las credenciales de éstos y remitirá todos los documentos y las actas pertinentes a los Delegados de la Corte Electoral para que se resuelva el asunto, y expidan las credenciales a quienes correspondan, quedando agotada la vía gubernativa.

Artículo 48. En los escrutinios municipales y departamentales no se concederán recursos de apelación contra las decisiones en ellos tomadas que no se funden directamente en alguna de las causales contempladas en el artículo 44 de esta Ley.

Tampoco se aceptarán reclamos y apelaciones que no sean formulados en el acto mismo de los correspondientes escrutinios.

Artículo 49. En los escrutinios municipales, departamentales y en los practicados por la Corte Electoral, sólo se apreciarán las pruebas que integran el correspondiente proceso electoral.

Artículo 50. No son recusables los Magistrados de la Corte Electoral, sus Delegados, los miembros de las Comisiones Escrutadoras y los jurados de votación.

Artículo 51. Los cargos de Delegados de la Corte Electoral son de forzosa aceptación. Los que no concurran a desempeñar sus funciones, pagarán una multa de quince mil pesos ($ 15.000.00) que será impuesta por la Corte Electoral a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cuando los Delegados sean funcionarios o empleados públicos, la multa se pagará mediante sucesivos descuentos que hará el pagador respectivo, de un diez por ciento (10%) del sueldo mensual que devengue el sancionado.

La Corte Electoral podrá exonerar del pago de la referida multa a quien compruebe que su incumplimiento se debió a alguna de las causas señaladas en el artículo 42 de esta Ley, siempre y cuando las acredite dentro del término y en la forma prevista en la misma disposición.

Contra la decisión de la Corte no cabe recurso gubernativo alguno.

Capítulo VI

De los delitos contra el sufragio.

Artículo 52. El que por medio de violencia o maniobra engañosa perturbe o impida una votación pública, o el escrutinio de la misma, incurrirá en prisión de uno a seis años.

Artículo 53. El que mediante violencia o maniobra engañosa, impida a un elector ejercer su derecho de sufragio, incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años.

Artículo 54. El que mediante violencia o maniobra engañosa obtenga que un elector vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años.

Artículo 55. El que pague dinero, entregue dádiva o haga promesa de beneficio personal a un elector para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco o se abstenga de hacerlo,

incurrirá en prisión de uno a cinco años y multa de diez mil a cincuenta mil pesos.

El elector que acepte el dinero, la dádiva o la oferta, con los fines señalados en el inciso precedente, incurrirá en arresto de seis meses a dos años.

Artículo 56. El que suplante a otro elector, o vote más de una vez o sin derecho consigne su voto en una elección, incurrirá en prisión de seis meses a tres años.

Artículo 57. El que falsifique, altere, sustraiga, destruya, suprima, oculte o sustituya registro electoral o papeleta de votación depositada por un elector, incurrirá en prisión de uno a ocho años.

Artículo 58. El que por medio distinto de los señalados en el artículo anterior, altere el resultado de una votación, incurrirá en prisión de uno a cinco años.

Artículo 59. El que haga desaparecer o retenga cédula de ciudadanía con fines electorales o dolosos incurrirá en prisión de seis meses a tres años.

Artículo 60. Cuando la conducta descrita en los artículos anteriores se realizare por miembros de una corporación electoral, o por quien tuviere cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre el elector o lo impulse a depositar en él su confianza, o cuando obre por interés personal, la respectiva pena se aumentará en una tercera parte.

Parágrafo 1º Las autoridades y los miembros de las Fuerzas Armadas que sorprendan a alguien en la comisión de cualquiera de los hechos delictuosos contemplados en este capítulo procederán de inmediato a aprehender a los infractores y a ponerlos a órdenes de los funcionarios judiciales competentes para que adelanten las correspondientes investigaciones.

Parágrafo 2º Facúltase al Presidente de la República, por el término de noventa días a partir de la vigencia de esta Ley, para establecer un procedimiento breve y sumario tendiente a sancionar los delitos en ella contemplados.

Capítulo VII

Disposiciones generales.

Artículo 61. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la inscripción de los ciudadanos colombianos en el exterior, en orden a facilitar la misma, procurando que por los funcionarios del respectivo consulado o agencia diplomática se establezcan puestos móviles que abarquen distintos sectores. De igual manera podrán descentralizarse las mesas de votación y se agilizará la cedulación en el exterior.

Para efectos tanto de la inscripción, como de la votación, el pasaporte vigente del ciudadano colombiano en el exterior puede suplir la cédula de ciudadanía.

Artículo 62. A partir del debate electoral de 1980, los censos electorales de los antiguos municipios anexados al Distrito Especial de Bogotá, pasarán a formar parte del censo electoral de Bogotá, Distrito Especial.

Artículo 63. Las personas que posean cédula de ciudadanía expedida en corregimientos o inspecciones de policía que hayan pasado o pasen a integrar un nuevo municipio podrán votar en cualquier lugar de éste, sin necesidad de previa inscripción.

Artículo 64. El número de identificación adjudicado a las personas por el Servicio Nacional de Inscripción, no se asignará a la cédula de ciudadanía. En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil aplicará, para el mencionado documento, el sistema de cupos numéricos establecido por el Decreto número 2864 de 1952.

Artículo 65. El Registrador Nacional del Estado Civil fijará, con aprobación de la Corte Electoral, el precio del juego de fotografías que tomen los empleados de dicha entidad para la cédula de ciudadanía.

Artículo 66. Los notarios públicos y los funcionarios encargados del registro civil de las personas están obligados a enviar a la Registraduría Nacional del Estado Civil copias auténticas de los registros civiles de defunción, dentro de los quince (15) días siguientes a ésta, para que se cancele la cédula de ciudadanía correspondiente a la persona fallecida.

Artículo 67. Las Fuerzas Armadas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta 90 días antes de las elecciones con carácter reservado la lista del personal de oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas a efecto de que sean dados de baja los números de su cédula en el censo electoral para la elección correspondiente.

El Ministerio de Justicia, por conducto de la Dirección General de Prisiones, enviará también a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con carácter reservado, las listas del personal de guardianes de las cárceles para que se les dé de baja en el censo electoral, y lo mismo la Dirección General de Aduanas y las Secretarías de Hacienda Departamentales respecto de los guardas de aduana y de rentas departamentales.

Artículo 68. Los partidos políticos podrán utilizar todos los medios legales de publicidad y de comunicación social y ninguna persona podrá ser detenida durante el desarrollo de esa actividad, ni decomisados los elementos empleados para esa labor.

Artículo 69. Los delegados del Gobierno Nacional, Departamental, Intendencial o Comisarial, encargados de supervigilar el normal desarrollo de las elecciones que deban desplazarse de su domicilio podrán votar en el lugar en que estén cumpliendo su misión en cualquier mesa presentando su cédula y la credencial que lo acredita como tal.

Los jurados de votación harán constar en los registros donde se escriben los nombres de los votantes esa calidad.

Artículo 70. En los casos de interdicción en el ejercicio de funciones y derechos públicos por sentencia condenatoria, la rehabilitación se operará de derecho al haberse cumplido la pena principal, teniendo en cuenta las rebajas de pena a que hubiere tenido derecho.

El rehabilitado, para que su cédula sea reincorporada en los censos electorales, dirigirá una petición al Registrador Nacional del Estado Civil a través del Registrador Municipal de su domicilio a la cual acompañará un certificado del juez de la causa con el que compruebe el hecho de haber pagado dicha pena.

Artículo 71. A partir del 1º de enero de 1978 el valor de la expedición del duplicado de la cédula de ciudadanía será de cincuenta pesos ($ 50.00).

Artículo 72. Los ingresos por éste y los demás conceptos contemplados en esta Ley serán destinados al presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estos valores se incluirán en su presupuesto adicional para atender el crecimiento de dicho organismo y especialmente por la construcción de edificios donde funcionarán las oficinas electorales de la República.

Los anteriores recaudos ingresarán a la Pagaduría de la Registraduría Nacional del Estado Civil, previa reglamentación de la Contraloría General de la República.

Artículo 73. A fin de que la Registraduría Nacional del Estado Civil disponga de instalaciones suficientes y adecuadas, de elementos de todo orden y del personal que requiere para el eficaz cumplimiento de sus funciones, entre las cuales cobra excepcional importancia la de activar la cedulación y atender a los nuevos gastos que demanda esta Ley, el Gobierno podrá abrir en el presupuesto los créditos y contracréditos necesarios para allegar las partidas correspondientes.

Artículo 74. Las urnas deberán ser construidas en material transparente y su costo será sufragado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Autorízase a la Registraduría Nacional del Estado Civil para implantar gradualmente esta nueva urna comenzando en las elecciones de 1978 con la utilización de ellas en las ciudades que tengan más de 100.000 cédulas vigentes.

Artículo 75. El Gobierno Nacional, de acuerdo con la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, reglamentará, en lo pertinente, las disposiciones de esta Ley.

Artículo 76. Esta Ley regirá desde su promulgación y modifica o deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D. E., a 27 de abril de mil novecientos setenta y siete (1977).

El Presidente del honorable Senado de la República, *Edmundo López Gómez*. El Presidente de la honorable Cámara de Representantes, *Alberto Santofimio Botero*. El Secretario General del honorable Senado de la República, *Amaury Guerrero*. El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, *Ignacio Laguado Moncada*.

República de Colombia - Gobierno Nacional. Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1977.

Publíquese y ejecútese.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

El Ministro de Gobierno, *Rafael Pardo Buelvas*. El Ministro de Justicia, *César Gómez Estrada*.

4. El actor indica como infringidos varios preceptos legales y del Reglamento del Senado, como también los artículos 82 y 83 de la Carta Fundamental.

Por la incidencia apenas relativa que tienen los cargos sobre violación del Reglamento, la Corte se limitará a transcribir el de contenido estrictamente constitucional:

"Capítulo IX. *El proyecto fue aprobado sin quórum*. El artículo 82 de la Constitución Nacional dispone: 'El Congreso Pleno, las Cámaras y las Comisiones de éstas podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros'.

"Pero las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los inte-

grantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

"Como registré en el capítulo anterior de esta acusación, y como consta en la copia en cinta magnetofónica de la misma grabación, fue negada la votación nominal de la proposición del informe de la Comisión Primera para que se diera segundo debate al proyecto, por votación de 54 Senadores contra la votación nominal y 3 en favor, o sea que se registró la presencia de 57 Senadores en ese momento.

"Inmediatamente que se abrió el segundo debate por decisión irreglamentaria de la Presidencia, se produjo el diálogo con el Senador Gregorio Becerra en la forma registrada en el capítulo anterior; en señal de protesta por lo ocurrido, el suscrito se retiró del recinto, como consta en la certificación del Secretario del Senado de la República al decimocuarto punto de la petición que al respecto formulé y que dice:

" 'Decimocuarto punto. Es cierto que el honorable Senador Apolinar Díaz Callejas se retiró del recinto cuando el proyecto aún no había sido aprobado por la plenaria y después de hacer algunas afirmaciones relacionadas con la tramitación que a su juicio se le había dado al proyecto en referencia'.

"Mi retiro ocurrió inmediatamente después del diálogo del Senador Becerra en que señaló que no se había votado la proposición con que terminaba el informe, es decir, después de negada la votación nominal, *en que se registró la presencia de 57 Senadores, o sea la mitad más uno de los 112 integrantes del Senado de la República.*

"Este solo hecho desintegró el quórum para decidir, en forma pública, inmediata, a la vista no solamente de los Senadores presentes sino de los Ministros y de todas las personas que se encontraban en el recinto o en las barras.

"Fue un hecho notorio, del cual, incluso, se tomó nota como se desprende de la certificación del Secretario del Senado.

"*Desintegración total del quórum.* Además de lo anterior, pese a que la Secretaría del Senado de la República no ha expedido la certificación solicitada por el Senador José Vicente Sánchez en el sentido de que tanto él como los Senadores Antonio Bayona, Enrique Barco y Rodrigo Lloreda se retiraron de la sesión en protesta por lo que estaba ocurriendo, simultáneamente con el suscrito, está probado ese hecho notorio y público, que desintegró totalmente el quórum decisorio que exige el artículo 82 de la Constitución Nacional para la validez de esas decisiones.

"En efecto, en El Tiempo, edición del 26 de abril de 1977, número 22924, que debidamente autenticado acompaño, en la página 8-A, en el informe periodístico titulado 'sobre compra de votos y fondos de partidos políticos', el Senador Hugo Escobar Sierra hizo la siguiente declaración: 'Sobre el quórum, Escobar dijo que habían 5 parlamentarios presentes. Después del retiro de Díaz Callejas, José Vicente Sánchez y Rodrigo Lloreda, entraron al recinto varios Senadores, entre ellos Carlos Holmes Trujillo, Alvaro Hernán Ibarra y Gustavo Balcázar Monzón'.

"A su vez, la edición de El Espectador del mismo día 26 de abril de 1977, edición número 24991, ejemplar de la cual acompaño uno debidamente autenticado, en la página 5-A, manifiesta el Senador Escobar Sierra: 'En cuanto a que si había o no quórum, si bien es cierto que el Senador Díaz Callejas abandonó el recinto con el Senador José Vicente Sánchez y Rodrigo Lloreda, también es verdad que después de la verificación de los 57 Senadores en el recinto ingresaron al mismo los Senadores Carlos Holmes Trujillo, Alvaro Hernán Ibarra y creo que también el Senador Gustavo Balcázar Monzón'.

"Ahora bien, conforme a la versión mecanográfica de la grabación de la sesión, expedida por la Sección de Grabación y Transcripción del Senado de la República, que también acompaño, consta el informe del Secretario al Presidente en el sentido de que al iniciarse la sesión habían contestado a lista 55 honorables Senadores, o sea quórum solo para deliberar.

"A su vez, en el acta de la sesión, cuya copia y anexos acompaño, autenticados por el Secretario del Senado de la República, se establece que durante toda la sesión estuvieron ausentes, es decir, dejaron de asistir a esa sesión de la madrugada del 22 de abril cincuenta y tres (53) Senadores, o sea que solo estuvieron presentes durante el desarrollo de la misma, cincuenta y nueve (59) Senadores, incluidos dentro de esos 59, los Senadores Gustavo Balcázar Monzón, Carlos Holmes Trujillo y Alvaro Hernán Ibarra, como está plenamente demostrado en el anexo número uno de dicha acta.

"Figura también con dicha acta de la madrugada del 22 de abril, como parte del anexo número 3, la constancia del Senador Humberto Criales de la Rosa, quien se retiró del recinto manifestando: 'Por tanto como Senador de la Uno, me retiro del recinto de la corporación para no cohonestar con mi presencia el cumplimiento de esta farsa', refiriéndose al debate sobre el proyecto de ley de reforma del sistema electoral.

"El Secretario del Senado expidió certificación de mi retiro en protesta por los mismos hechos y en los periódicos del país, de manera especial, en El Tiempo y en El Espectador, están las declaraciones del Senador Escobar Sierra reconociendo el retiro, también como protesta, de los Senadores José Vicente Sánchez y Rodrigo Lloreda.

"Es claro que de revisar el resto de la prensa nacional se encontrará y comprobará que también se retiraron como protesta por el procedimiento empleado en la aprobación del proyecto de ley que ha dado lugar a esta demanda, los Senadores Carlos Albán Holguín, Antonio Bayona y Enrique Barco, entre otros.

"Pero para no referirme sino a los casos que constan en documentos auténticos del propio Senado y en los periódicos mencionados, resulta que con el retiro de los Senadores Criales de la Rosa, Díaz Callejas, Lloreda y Sánchez, cuatro de los 59 asistentes a la sesión, porque los 53 restantes estuvieron ausentes durante toda ésta, el quórum se desintegró totalmente y no podía el Senado tomar decisión válida alguna respecto del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 23 de 1977.

"Como no se trata de un retiro discreto o disimulado de un grupo de Senadores, sino que fue un acto de protesta por la violación de las normas legales y reglamentarias de procedimiento para el trámite y formación de las leyes en el Senado de la República, esa desintegración del quórum se convirtió en un hecho notorio, público, registrado y constatado y divulgado por todos los presentes y por todos los medios de comunicación de masas.

"No se puede, pues, invocar de buena fe la presunción de la existencia del quórum.

"Es cierto que el artículo 302 del Reglamento del Senado dispone que la votación ordinaria se efectuará dando los Senadores con la mano, un golpe sobre el pupitre y que el Secretario informará en alta voz sobre el resultado de la votación, según el concepto que se forme; y que si nadie pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

"Pero esta norma del Reglamento implica para su aplicación buena fe exenta de culpa.

"No se puede invocar la presunción de la existencia del quórum, cuando a la vista de todos el quórum se había desintegrado.

"Además, para tener autoridad para invocar esta norma del Reglamento del Senado, se requiere que quienes lo hagan hayan cumplido con la totalidad de las normas reglamentarias y legales en el trámite del proyecto, lo cual he demostrado plenamente no se hizo.

"No se puede presumir buena fe exenta de culpa en el informe sobre el quórum, cuando las mismas certificaciones de la Secretaría del Senado y los documentos que acompaño prueban lo contrario, es decir, que se había desintegrado".

II. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

El Jefe del Ministerio Público, en escrito del 10 de agosto de 1977, conceptúa que "es exequible la Ley 23 de 1977, 'por la cual se reforma el sistema electoral' ".

Apoya su conclusión en que de los elementos de prueba que obran en el expediente (constancia expedida por el Secretario del Senado y acta de la sesión de éste), y dada la materia de la ley, se deduce que "el proyecto se aprobó con el voto afirmativo de por lo menos 57 Senadores, es decir, más de los 38 requeridos conforme al inciso segundo del artículo 83 de la Carta; además de que se ajusta a las restantes exigencias de procedimiento en la formación de la ley establecidas por la Constitución; y no encuentra otros motivos de inconstitucionalidad.

Aparte fundamental del referido concepto es el siguiente:

"8. Los trámites y requisitos cuyo incumplimiento da base para la declaración de inexequibilidad de una ley así afectada, son exclusivamente los consagrados en la propia Constitución respecto del proyecto correspondiente. Tales, por ejemplo, el referente a la iniciativa en la presentación de aquellos proyectos mencionados en el inciso segundo del artículo 79; los requisitos indicados en el artículo 81; los relativos al quórum, ya explicados (artículo 82), y los relacionados con el número de votos necesarios para la aprobación (artículo 83), también ya analizados.

"En efecto, el Decreto 432 de 1969, reglamentario de esta clase de procesos, establece en lo pertinente:

" 'Artículo 16. La acusación de inexequibilidad de una ley o de un decreto dictado por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional, por cualquier ciudadano, por infracción de las normas sustanciales *o procedimentales de la Constitución,* deberá dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, por escrito, en duplicado, y contener:

" '... ... ...

" '4. Cuando fuere el caso, la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó *el trámite impuesto por la Constitución* y en qué forma' " (he subrayado).

III. *Consideraciones.*

Son condiciones o pre-requisitos para la aprobación de un proyecto de ley por el Congreso, además de los señalados en el artículo 81 del estatuto constitucional, estos:

a) La existencia del quórum para abrir las sesiones y adelantar deliberaciones, el cual es de la tercera parte de los miembros de la corporación respectiva, según está escrito en el primer inciso del artículo 82 del citado estatuto, pues sin este pre-requisito las actuaciones de aquella no pueden producir ningún efecto, como lo establece el artículo 75, en concordancia con la primera parte del artículo 70;

b) La existencia del quórum para tomar decisiones, el cual se conforma con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la corporación de que se trate, al tenor del segundo inciso del mismo artículo 82, y

c) La aprobación del proyecto por la mitad más uno de los miembros presentes, sobre la base del cumplimiento de los requisitos señalados en los anteriores literales, como lo dispone el artículo 83, y que, para el presente caso, por tratarse de una ley sobre materia electoral, es una mayoría calificada de los dos tercios de los votos, de acuerdo con el mismo artículo 83.

Debe anotarse primeramente que las normas reseñadas exigen la concurrencia y simultaneidad de la existencia del quórum decisorio, con el acto de votación del proyecto en cada uno de los debates plenarios y de comisión. Este pre-requisito condiciona el acto de la votación. Es decir que, si aquel quórum no existe o el existente se desintegra, no puede haber votación o que la que se efectúe, aunque alcance la mayoría aprobatoria establecida constitucionalmente, carece de validez por infracción de los citados artículos 70 y 82.

Reglas limitativas de la actuación legislativa que no son caprichosas, pues tienden a asegurar el libre juego de opiniones y voluntades en el Congreso, a la vez que el respaldo mayoritario de las decisiones legislativas, que son la esencia de un sistema democrático.

Por esto el proceso de tramitación ha de estar perfectamente establecido y registrado claramente en los documentos en que consta el curso de cada proyecto de ley, de modo que pueda verificarse con toda precisión el cumplimiento de cada paso y requisito constitucional, pues cualquier omisión, vacío, ambigüedad u oscuridad respecto de los requisitos de ese orden puede afectar la exequibilidad de la ley respectiva de conformidad con el artículo 214 de la Constitución.

El cumplimiento de esos requisitos no puede presumirse o colegirse. Debe poderse verificar directa y plenamente por tratarse de los presupuestos de hecho señalados como condiciones objetivas para el ejercicio válido de la competencia legislativa. Y así, por ejemplo, la existencia actual del quórum decisorio en el momento de efectuarse la votación de un proyecto de ley, coetaneidad exigida por el artículo 82 citado, no queda probada porque se establezca que ese requisito se cumplió en un momento anterior o respecto de otro incidente del proceso de tramitación de aquel, como cuando se estaba decidiendo si la votación sería nominal o no.

Sin esta comprobación, la Corte no puede declarar la constitucionalidad de una ley en cuyo trámite solo consta que fue aprobada con la mayoría requerida, sin precisarse cuántos fueron los votos emitidos y cuántos votos los afirmativos.

En el caso al estudio de la Corte y respecto del cargo de inexistencia del quórum decisorio en la sesión plenaria del Senado del día 22 de abril de 1977, resulta de las pruebas allegadas:

1º El Presidente y el Vicepresidente del Congreso certifican (Fl. 125, C. 1º), que el Senado de la República está integrado actualmente por 112 miembros, lo cual permite establecer que el quórum decisorio en esa corporación es de 57 Senadores asistentes.

2º A folios 60 y 61 del mismo cuaderno, obra copia del acto de la sesión plenaria del Senado que comenzó a los 5 minutos del día 22 de abril de 1977. Esta copia trae sellos de la Secretaría General del Senado pero no está autenticada por firma responsable. Lo mismo ocurre con los anexos del acta (Fls. 62 a 83).

En el acta aparece que al iniciarse la sesión contestaron a lista los Senadores que figuran en el Anexo número 1 (Fls. 62 y 63, ibid), o sea un total de 59 asistentes.

En el Anexo número 2 (Fl. 66), se lee que en el orden del día de tal sesión figuraba para segundo debate el proyecto de ley número 5 de 1977, "por el cual se reforma el sistema electoral".

Dice el acto que, al empezar la sesión, el Senador Criales de la Rosa presentó una constancia que se lee e nel Anexo número 3 (Fls. 67 y 68 ibid) y en el cual expresa: "Por tanto como Senador de la Uno, me retiro del recinto de la

corporación para no cohonestar con mi presencia el cumplimiento de esta farsa".

Como es obvio, el retiro del Senador Criales redujo el número de asistentes a la sesión a 58 personas.

Continúa luego el acta en mención (Fl. 60 ibid):

"La Presidencia ordena la lectura de la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 5 de 1977, 'por la cual se reforma el sistema electoral' y puesta en consideración la proposición con que termina el informe es aprobada.

"El honorable Senador José Vicente Sánchez solicita a la Presidencia que el proyecto que se discute sea votado nominalmente y agrega que la iniciativa requiere de una votación calificada. La Presidencia acoge la petición del mencionado Senador. Por su parte el honorable Senador Miguel Escobar Méndez apela de la decisión presidencial sobre la petición de votación nominal.

"La petición sobre apelación de la decisión presidencial para que la votación del proyecto se efectúe nominalmente resulta negada por 54 votos negativos por 3 afirmativos.

"Acto seguido el honorable Senador Apolinar Díaz Callejas insiste en que las votaciones con respecto al proyecto que se discute deben llevarse a cabo nominalmente y afirma que el trámite que se le está dando al proyecto es irreglamentario".

Queda en claro así que, en el momento de decidir el Senado en Pleno sobre la apelación propuesta por el Senador Escobar Méndez contra el acto del Presidente que disponía que se votara nominalmente la proposición sobre apertura del segundo debate del proyecto de ley sobre reforma electoral, sólo estaban presentes 57 Senadores (3 que apoyaron la votación nominal y 54 que la denegaron), y aún continuaba en el recinto el Senador Díaz Callejas, como resulta evidente del hecho de que hubiese hablado en ese momento, según relata el acta.

Dice el acta después (Fl. 61):

"A continuación se abre el segundo debate del proyecto de ley número 5 y, a solicitud del Senador José Guerra Tulena en asocio de otros honorables Senadores que lo respaldan en su petición, se prescinde de su lectura, por cuanto la mencionada iniciativa consta de más de diez artículos.

"Cumplidos los trámites reglamentarios y constitucionales, el proyecto es aprobado por unanimidad y el Senado expresa su voluntad de que se convierta en ley de la República".

3º Por su parte, la versión mecanográfica de la grabación de lo acontecido en la aludida sesión que hizo la oficina correspondiente (Fls. 85 a 111 ibid), la cual aparece autenticada por el Jefe de Grabación del Senado (Fl. 112 ibid), y el cassette grabado que presentó el demandante (está adherido a la carátula del cuaderno 2 del expediente), dan cuenta de que al comenzar dicha sesión estaban presentes 55 Senadores, número que, como es obvio, se había reducido a 54 al producirse el retiro del doctor Criales de la Rosa, hecho al que aluden también estas versiones.

Y después de algunos actos que carecen de interés en este caso, ambas versiones dan cuenta de que el Senado en Pleno revocó la decisión presidencial de que la proposición de que se abriera el segundo debate del proyecto se votara nominalmente. Se dice que hubo 3 votos afirmativos contra 54 negativos, lo que arroja un total de 57 Senadores presentes en ese instante.

Nada más aparece en las versiones sobre el número de Senadores que continuaron en el recinto durante la sesión. Sólo figura (Fl. 109) que, después de aquella votación, el Senador Díaz Callejas intervino brevemente, lo cual deja en claro que aún permanecía en el salón de sesiones.

4º A folios 28 y 29 del primer cuaderno, obra una certificación del Secretario General del Senado, producida a solicitud del Senador Díaz Callejas, en la cual se lee lo siguiente:

"*Decimocuarto punto.* Es cierto que el honorable Senador Díaz Callejas se retiró cuando el proyecto aún no había sido aprobado por la plenaria y después de hacer algunas afirmaciones relacionadas con la tramitación que a su juicio se le había dado al proyecto en referencia".

"*Decimosexto punto.* No se efectuó votación nominal por cuanto en el momento de la aprobación, del citado proyecto, no se encontraba presente el honorable Senador Apolinar Díaz Callejas, quien necesariamente, tenía que reiterar, en la debida oportunidad, su petición sobre votación nominal".

Los pasajes transcritos de la certificación del Secretario General del Senado, a quien, por la naturaleza misma de sus funciones, compete expedir certificados cuyo valor es el de documentos públicos, que se presumen auténticos mientras no se demuestre lo contrario al prosperar contra ellos tacha de falsedad (C. P. C., artículos 251 y 252), dan fe, según lo prescribe el artículo 264 del mismo Código de Procedimiento Civil, de que el Senador Díaz Callejas se ausentó del recinto de la corporación antes de que fuera votado

el proyecto que se convirtió luego en la Ley 23 de 1977, tachada por inconstitucionalidad.

Y hacen patentes además tales pasajes que, con el retiro del dicho doctor Díaz Callejas, el número de Senadores presentes al tiempo de votarse el mencionado proyecto de ley era apenas de 56, pues en la votación anterior, en que el Senado dispuso que no se votara nominalmente la proposición que abría el segundo debate del mismo proyecto, hubo un total de 57 votos, incluido el del Senador Díaz Callejas, quien no se había ausentado aún del recinto, según se desprende claramente del acta y de las versiones analizadas en el punto anterior.

5º Si, como acaba de esclarecerse, con el retiro del doctor Díaz Callejas el número de Senadores presentes cuando se votó el proyecto, convertido luego en Ley 23 de 1977, era apenas de 56 y el quórum constitucional del Senado es de 57 miembros asistentes, fluye con evidencia incontrastable que cuando la referida Ley 23 fue aprobada en segundo debate por el Senado de la República, esta corporación no contaba con el quórum decisorio exigido perentoriamente por el artículo 82 de la Constitución y por ende, al no haber tenido la debida aprobación en el segundo debate senatorial el proyecto respectivo, la Ley 23 de 1977 no cumple a plenitud los requisitos señalados por el artículo 81 de la misma Constitución para que pudiera ser ley de la República.

O sea, que su inconstitucionalidad resulta ostensible por defectuoso trámite ante el Senado.

No es impertinente agregar que en el caso especialísimo de un proyecto que requería aprobación por mayoría calificada de los dos tercios, tal exigencia constitucional ha debido quedar establecida en el acta respectiva con absoluta precisión, no con la sola constancia del número de votos emitidos y su sentido, sino también con la de la existencia del quórum decisorio que asegura la validez de la votación. Y no basta, por consiguiente, tampoco con la simple afirmación general de que se cumplieron los requisitos constitucionales y reglamentarios, si no se especifican explícitamente los hechos que los constituyen y que objetivamente les dieron cumplimiento.

Finalmente, la Corte ha sido y es competente para conocer y juzgar las leyes por vicios de procedimiento en su formación, pues tiene confiada la guarda de la integridad de la Constitución *y, por tanto, no hay diferencia que el cargo de inconstitucionalidad contra aquella se refiera a violación de normas constitucionales sustantivas o de procedimiento.* El ordinal 1º del artículo 214, procedente de la reforma de 1968, simplemente atribuyó expresamente la facultad de objetar proyectos de ley por vicios de procedimiento al Presidente de la República pero, de ninguna manera, restringe el control de constitucionalidad por ese concepto a los proyectos de ley, porque el ordinal 2º del artículo citado al consagrar la acción pública, atribuyó a la Corte plena competencia en relación con las leyes.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE la Ley 23 de 1977, "por la cual se reforma el sistema electoral", por vicios de procedimiento en su formación.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial,* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Euclides Londoño C., Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Luis Carlos Sáchica Aponte, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

Las razones que me llevan a separarme respetuosamente de la importante decisión mayoritaria de la honorable Corte, son las siguientes:

1ª Considero que la Corte no tiene competencia para decidir la demanda de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento propuesta contra la Ley 23 de 1977 "por la cual se reforma el sistema electoral".

En efecto: el artículo 214 (A. L. 1, de 1968, Art. 71), expresa que la Corte, además de las facultades que le confieren la Carta y las leyes, tiene las siguientes:

"1ª Decidir *definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales,* tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación" (se subraya).

Esto significa que, la reforma de 1968 solo consagró la inexequibilidad por vicios de procedimiento en su formación, únicamente respecto de los proyectos de ley que sean objetados por el Gobierno como inconstitucionales. Por tanto, el artículo 214 de la Constitución no contempla la inexequibilidad por vicios de procedimiento en su formación respecto de las leyes, lo que indica que en cuanto a éstas solo procede demandar la inconstitucionalidad confrontando su contenido material con las normas constitucionales. El eminente jurista Carlos Restrepo Piedrahíta sostiene que:

"Como con anterioridad a la reforma de 1968 la Corte se había abstenido habitualmente de declarar la inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, se extendió explícitamente su competencia en este campo, *pero solo con relación a los proyectos* (ordinal 1º del artículo 214). Antecedentes remotos de esta competencia son el artículo 24, Título V, de la primera Constitución de Cundinamarca (1811); el artículo 11, Título IV de la primera Constitución de Antioquia (1812) y el artículo 80 de la Constitución Nacional del Estado de Nueva Granada de 1843 (véanse los párrafos 4, 7 y 12) '(tentativas para instituir en Colombia una Corte Constitucional, Bogotá, Externado de Colombia, 1977, pág. 27)'. (El subrayado es nuestro)".

El tratadista Jaime Vidal Perdomo (Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Universidad Externado de Colombia, 1970, pág. 297), dice:

"Si en rasgos generales el artículo 214 de la Constitución se conserva igual al anterior en cuanto al control ordinario, se amplía para dar cabida a los decretos de emergencia económica y social (artículo 122) y a aquellos que expida el Gobierno para poner en vigencia los proyectos de planes y programas no aprobados oportunamente por las Cámaras legislativas (artículo 80), y *también en cuanto permite la declaratoria de inexequibilidad por vicios de procedimiento en la formación de las leyes y ante las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno.* Con esta ampliación se corrige un vacío del sistema anterior que habiendo sido controvertido daba lugar a merecidos reproches". (Se subraya).

En el primer proyecto sobre lo que sería la reforma constitucional de 1968, se propuso (artículo 12, como sustitutivo del artículo 85 de la Constitución), que de las objeciones por vicios de procedimiento en la expedición de las leyes conociera el Consejo de Estado, pues según la exposición de motivos, tratándose de una cuestión de hecho su juzgamiento debería referirse a tal entidad, y no a la Corte que tiene el conocimiento por infracciones de fondo o conceptuales.

Esta propuesta no fue aprobada. El texto adoptado en la primera vuelta dispuso para sustituir el artículo 214 que la Corte tenía competencia para conocer en los casos de objeciones presidenciales y en acciones de inexequibilidad, tanto por vicios de forma en la expedición de las leyes, como por el contenido de las mismas. Sin embargo, en la segunda vuelta el texto final en su numeral 1º quedó así:

"1ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Los antecedentes citados y el tenor literal del numeral 1º del artículo 214 de la Carta permiten concluir que la Corte debe limitar su conocimiento a los vicios de forma únicamente en caso de objeciones presidenciales, como lo sostuvo el ponente del Senado para segunda vuelta.

El artículo 16 del Decreto 432 de 1969 dictado con base en el literal c) del artículo 79 del Acto legislativo número 1 de 1968 expresa:

"La acusación de inexequibilidad de una ley o de un decreto dictado por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional, por cualquier ciudadano, por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución...".

Norma que amplía a vicios de forma el contenido del ordinal 1º del artículo 214 de la Carta y por tanto es inconstitucional debiendo inaplicarse al tenor de lo preceptuado por el artículo 215 de la Constitución. En efecto, si el numeral 1º del artículo 214 limitó la inconstitucionalidad por vicios de forma a los proyectos objetados por el Gobierno, no podían los artículos 7 y 16 del Decreto 0432 de 1969 ampliarla a las leyes.

Desde la sentencia de 20 de octubre de 1913, relativa a la Ley 65 de 1911, la Corte expresó que su competencia se limitaba al examen de las leyes por contravenir normas sustanciales de la Carta, pero no por vicios en el trámite de su

expedición. En este sentido se pronunciaron también las sentencias de febrero 15 de 1915 y 7 de diciembre de 1925. En una de estas sentencias se decía que:

"...no se cree la Corte autorizada para abrir proceso a una ley a efecto de resolver si en los actos preparativos de ella se infringieron o no las reglas constitucionales. Ello, además de la amenaza que envolvería para la estabilidad de las leyes, equivaldría a llevar la investigación a una época anterior a la existencia de la ley acusada; a deducir su inconstitucionalidad, no de los propios testimonios de la ley misma, sino de las pruebas que al efecto se presentasen y a declarar, no la inexequibilidad de la ley como tal, sino la inconstitucionalidad del procedimiento empleado para dictarla".

Sin embargo, en sentencia de junio 28 de 1952 (G. J., Tomo LXXI, págs. 654 a 657), expresó la Corte:

"Comparando lo que regía según el texto original del artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, con el texto aprobado por la Enmienda Constitucional de 1945, no hay base alguna para sustentar la tesis de que el Constituyente hubiera entendido limitar las facultades de la Corte, en punto a vicios de inconstitucionalidad formal, el caso de objeciones presentadas por el Presidente de la República a un proyecto de ley, quedando excluidos de la tutela de la Corte esos mismos casos si le eran sometidos por acusación de un ciudadano. Cuando dice el artículo 214 de la Constitución: 'A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente etc.'; está indicando la manera como debe entenderse el mandato de la guarda constitucional, explicando, como lo hace, cuál sea la manera de proceder la Corte en acciones de inexequibilidad".

Esta tesis de la Corte, que decidió la demanda contra la Ley 9ª de 1951, mediante la cual se creó el Departamento de Córdoba, ha debido ser aceptada en la reforma de 1968, pero como anteriormente se observó y resulta de los antecedentes legislativos, infortunadamente la acción de inexequibilidad por vicios de procedimiento se limitó en forma clara, nítida, expresa en el numeral 1º del artículo 214 a los proyectos de ley objetados por el Gobierno.

Expedida la reforma de 1968 la Corte en sentencia de 28 de agosto de 1970 (G. J., Tomo CXXXVII Bis, No. 2338 Bis, págs. 372 y 373), sostuvo que procede la acción de inexequibilidad por vicios de procedimiento no sólo contra los proyectos de ley objetados por el Gobierno sino contra las leyes, basada en que el artículo 214 de la Carta le confía a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución, "porque también los procedimientos forman parte del estatuto por cuya intangibilidad debe velar".

No obstante, en sentencia de abril 16 de 1971 (G. J., Tomo CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, pág. 150), expresó:

"Luego de algunas tentativas frustradas para consagrar la extensión de la competencia hasta los límites admitidos por la Corte, a través de reformas constitucionales, el ciclo polémico concluyó en el artículo 71 del Acto legislativo número 1 de 1968, que estableció definitivamente tal *competencia en relación con los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, acogiendo así la doctrina de la Corte;* y posteriormente el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, convirtió en norma tal jurisprudencia respecto de la ley". (Se subraya).

Es decir, que en esta sentencia se limita el alcance de la reforma de 1968 a los proyectos de ley objetados por el Gobierno y se fundamenta el conocimiento de la inexequibilidad por vicios de procedimiento respecto de las leyes en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, pero ya se ha dicho que esta norma legal es inaplicable por contrariar el artículo 214, ordinal 1º y ser por ende inconstitucional. Esta misma sentencia, sentó la doctrina de que el control constitucional sobre la forma o procedimiento de una reforma de la Carta, "no ha sido consagrado expresa ni implícitamente en nuestra Constitución".

Nuevamente reitera que:

"En este punto de vicios de forma, como se vio atrás, sólo el Acto legislativo número 1 de 1968, vino a consagrar expresamente, como ya se dijo, la competencia de la Corte *pero sólo en relación con los proyectos de ley...*".

Tesis que compartimos plenamente y que no coincide con la sentencia anteriormente citada de 28 de agosto de 1970.

Además, esta sentencia sostiene que dado el significado de los términos "ley", "proyecto de ley" y "acto legislativo", la competencia de la Corte conforme a la reforma constitucional de 1968, no se refiere a los vicios formales en la expedición de un acto legislativo sino a los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales por vicios de forma o su contenido material extendiendo la competencia por vicios formales en cuanto a las leyes pero con fundamento en el Decreto 432 y no en el artículo 214 de la Carta.

En conclusión: El numeral 1º del artículo 214 sólo permite a la Corte conocer de las acciones de inexequibilidad por vicios de forma respecto de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales por dicha razón o por su contenido material. Esta conclusión se deduce:

a) De la historia de la reforma de 1968 cuyos antecedentes en el punto hemos indicado;

b) Del tenor literal que coincide con la intención del Constituyente como puede leerse en la ponencia para segunda vuelta del artículo 214;

c) Por cuanto las normas de competencia son de interpretación restrictiva, impiden la analogía y la interpretación extensiva;

d) El artículo 214 confía a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución, pero en sus dos numerales desarrolla el anterior principio y se le otorga la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos allí enumerados. Luego la competencia de la Corte es restrictiva, porque la enumeración es taxativa;

e) El control constitucional en Colombia no es unificado sino difuso y no es pleno ni ilimitado, existiendo importantes excepciones aceptadas por la jurisprudencia nacional.

En sentencia de 28 de noviembre de 1957 (G. J., Tomo LXXXVI, págs. 442, 448), dijo la Corte:

"El Acto legislativo número 3 de 1910, en su artículo 41 confería a la Corte la facultad de decidir sobre 'los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales' ".

"Se establecía, pues, una competencia de carácter general para que la Corte conociera de la constitucionalidad de leyes y decretos, sin excepción ni límite alguno, de tal suerte que se consagró un control jurisdiccional pleno e ilimitado, *y entonces sí era afirmativa la competencia de la Corte para todos los actos emanados del Gobierno o del legislador*". (Se ha subrayado).

La competencia de la Corte está limitada por los dos numerales del artículo 214 de la Carta y por tanto debe abstenerse de decidir sobre la inexequibilidad de los actos legislativos por vicios de forma y de las leyes también por vicios en el procedimiento de su formación, hasta tanto una reforma constitucional establezca expresamente la competencia en estos dos aspectos. El proyecto de acto legislativo por el cual se reforma la Constitución Nacional (Asamblea Constitucional), que actualmente se discute en el Congreso propone en el artículo 12 la competencia de la Corte para conocer de inexequibilidad de actos legislativos por vicios de forma en estos términos:

"Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos reformatorios de la Constitución, expedidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, por vicios de procedimiento en su formación.

"El Gobierno podrá objetar por vicios de procedimiento los actos reformatorios de la Constitución dentro de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva de los mismos. Si el Congreso rechazare las objeciones, corresponderá a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad de tales actos".

Creemos que para evitar polémica acerca de si hay o no competencia para conocer la inexequibilidad de las leyes por vicios de forma, debiera reformarse el numeral 1º del artículo 214 para extenderlo no sólo a los proyectos de ley objetados por el Gobierno sino también a todas las leyes; y e). La competencia para conocer de inexequibilidad de la ley por vicios de procedimiento no está consagrada ni en forma expresa ni puede deducirse del artículo 214 por cuanto la enumeración contenida en esta norma es taxativa y de acuerdo con principios de hermenéutica jurídica la inclusión de un caso produce la exclusión del contrario (inclutio unius, fit exclutio alterius), lo que significa que si en forma expresa habló de proyectos objetados es porque quiso excluir las leyes.

De acuerdo con lo expuesto, consideramos que la Corte no tenía competencia para conocer de la demanda de inexequibilidad contra la Ley 23 de 1977, "por la cual se reforma el sistema electoral", por vicios de forma, por cuanto la inexequibilidad por vicios de procedimiento en la formación de la ley solo está estatuida para los proyectos objetados por el Gobierno por esta causa y no respecto de las leyes como la acusada que sólo pueden ser impugnadas en razón de su contenido material.

2ª Aun aceptando la competencia de la Corte en razón de la interpretación que hace la sentencia del artículo 214, hay también que concluir que no existe plena certeza sobre la desintegración del quórum. En efecto, si bien el Secretario del Senado certifica que el Senador Díaz Callejas se retiró cuando el proyecto no había sido aprobado por la plenaria del Senado, sin embargo, tal afirmación está desvirtuada

por el mismo Secretario al informar al Presidente del Senado que se habían cumplido los requisitos constitucionales y reglamentarios necesarios para la aprobación de la ley. La última votación que aparece registrada en el acta es de 57 Senadores, es decir, el quórum indispensable para tomar decisiones. Ahora bien, si ningún Senador pidió la verificación del quórum, ni hubo votación nominal, debe tenerse por cierta el acta, ya que fue aprobada sin observaciones y suscrita por el mismo Secretario.

El Senador Apolinar Díaz Callejas terminó su intervención con estas palabras:

"En esas condiciones, señor Presidente, y como yo no expreso mi opinión abandonando las sesiones, voy a estar presente, pero desde ya anuncio mi voto negativo a la proposición con que termina el informe...".

Así las cosas, es presumible que si el Senador Díaz Callejas no se retiraba y luego cambió de opinión, lo lógico era que hubiera dejado constancia de su retiro en el acta o que lo hubiera manifestado a la corporación. Sin embargo, en el acta no consta el retiro del Senador Díaz Callejas ni tampoco al oír la grabación aparece que hubiera expresado su deseo de retirarse, lo cual deja duda de si se retiró o no del recinto del Senado.

A la luz de la sana crítica, el certificado del Secretario del Senado no desvirtúa el acta que es el documento en que se hace constar todo lo que sucede en las sesiones y en donde no aparece que el señor Senador Díaz Callejas se hubiera retirado y por tanto se hubiera desintegrado el quórum.

Por otra parte, el certificado del Secretario del Senado produce duda acerca de la desintegración del quórum al confrontarlo con el acta y la grabación magnetofónica. Si hay duda no hay certeza de que no hubiera los 57 Senadores requeridos y según principios de interpretación constitucional aceptados por la doctrina, *en caso de duda la Corte debe inclinarse por sostener la constitucionalidad de la ley*. Como regla general, toda norma legal debe presumirse constitucional. Sólo se puede declarar la inconstitucionalidad si ella resulta clara e irrefutable.

Dice Bidart Campos (Filosofía del Derecho Constitucional, Editorial Buenos Aires, 1969, pág. 213), al respecto lo siguiente:

"La cuarta regla predica la presunción de validez y constitucionalidad de los actos emanados de los órganos del poder estatal. Este principio proporciona fundamento a la ejecutoriedad de los actos administrativos y obliga a guardar prudencia en materia de control de constitucionalidad. La inconstitucionalidad sólo debe declararse en los casos en que resulta imposible hacer compatible una norma o un acto con las normas de la Constitución. Tiene aplicación también en el juicio de amparo, donde se exige que el acto lesivo emanado de autoridad pública tenga signos de arbitrariedad o ilegalidad que no dejen lugar a dudas. Por fin, sirve para sostener como principio, que la derogación de normas inconstitucionales no puede desconocer retroactivamente las situaciones definitivamente concluidas al amparo de la norma inconstitucional derogada, que hasta ese momento ha tenido a su favor la presunción de validez".

Al analizar los reglas jurisprudenciales en materia de control constitucional, en Uruguay, dice el profesor Héctor Gross Espiell (la jurisdicción constitucional en el Uruguay, Universidad Externado de Colombia, noviembre 1977, pág. 34) lo siguiente:

"...b) Toda norma legal se presume que es constitucional. La Corte sólo declarará la inconstitucionalidad si ella resulta clara e indudablemente. En la duda debe inclinarse por sostener la constitucionalidad. c) Entre dos interpretaciones posibles de la ley, una que lleve a sostener que es constitucional y otra que sostenga que la ley es incompatible con la Constitución, la Suprema Corte de Justicia ha de optar por la interpretación que conduzca a la compatibilidad de la ley con la Constitución".

No puede existir certeza de que no hubo 57 Senadores al momento de la votación de la ley, si el Secretario suscribe el acta en que aparece lo siguiente:

"Cumplidos los trámites reglamentarios y constitucionales, el proyecto es aprobado por unanimidad y el Senado expresa su aceptación para que se convierta en ley de la República".

Para luego afirmar en un certificado respondiendo a una pregunta que no se le había hecho que el Senador Díaz Callejas se retiró del recinto del Senado sin que este hecho lo hubiera expresado en el acta.

El acta aprobada debidamente y suscrita por el Presidente y el Secretario del Senado es también un documento público (Art. 262, C. P. C.) y hace fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones y hechos que en ella aparecen, según el artículo 264 del C. P. C. El acta tiene pleno valor probatorio mientras no se demuestre su falsedad y en ésta no aparece que se haya desintegrado el quórum.

Por último, aún considerando el acta, la grabación magnetofónica y el certificado del Se-

cretario del Senado como documentos contradictorios, en el punto debatido, habría que desestimarlos en lo incompatible, lo cual conduciría a que no hay prueba en el expediente de que el Senador Díaz Callejas se hubiera retirado del Senado antes de la votación de la ley acusada, lo que conduciría a negar la inexequibilidad por vicios de forma. No hay razón valedera para apreciar probatoriamente únicamente el certificado del Secretario del Senado y no tener en cuenta ni el acta ni la grabación magnetofónica.

Y para finalizar, la sentencia afirma que:

"No es impertinente agregar que en el caso especialísimo de un proyecto que requería aprobación por mayoría calificada de los dos tercios, tal exigencia constitucional ha debido quedar establecida en el acta respectiva con absoluta precisión, no con la sola constancia del número de votos emitidos y su sentido, sino también con la de la existencia del quórum decisorio que asegura la validez de la votación. Y no basta, por consiguiente, tampoco con la simple afirmación general de que se cumplieron los requisitos constitucionales y reglamentarios si no se especifican explícitamente los hechos que los constituyen y que objetivamente les dieron cumplimiento".

Desde luego que lo anterior constituye una pauta importante para la redacción del acta, pero no hay ninguna norma constitucional que exija dejar constancia específica y concreta del cumplimiento tanto de los requisitos de que trata el artículo 81 de la Carta y demás normas del Título VII, sino también de las normas establecidas en el Reglamento de las Cámaras, por lo cual creo que es suficiente para efectos constitucionales que el Secretario afirme que se cumplieron los trámites constitucionales y reglamentarios así como el número de votos emitidos. La razón de esta afirmación es que el acta como documento público se presume auténtica y quien afirme no ser cierto lo que allí aparece debe demostrar lo contrario e inclusive dar aviso a las entidades competentes para la investigación del posible delito de falsedad.

Marco Gerardo Monroy Cabra
Magistrado.

Fecha ut supra.

Salvamento de voto.

Las razones que justifican este salvamento, son las siguientes:

En la sentencia se expresa que al iniciarse la sesión el día 22 de abril de 1977 había un total de 59 asistentes, según el anexo número 1 (folios 62 y 63), y que según el acta de la sesión plenaria del Senado (folios 60 y 61), el Senador Criales de la Rosa presentó una constancia que se lee en el anexo número 3 (folios 67 y 68), sobre su retiro, el que redujo el número de asistentes a la sesión a 58 personas.

Observa el fallo que la copia del acta que obra a folios 60 y 61 trae sellos de la Secretaría General del Senado pero que no está autenticada por firma responsable y que lo mismo ocurre con los anexos al acta (folios 62 al 63). Pero al referirse a ella en lo que respecta a la apelación propuesta por el Senador Escobar Méndez contra el acto del Presidente que disponía que se votara nominalmente la proposición sobre apertura del segundo debate del proyecto de ley sobre reforma electoral, dice:

"Queda en claro así que, en el momento de decidir el Senado en Pleno sobre la apelación propuesta por el Senador Escobar Méndez contra el acto del Presidente que disponía que se votara nominalmente la proposición sobre apertura del segundo debate del proyecto de ley sobre reforma electoral, sólo estaban presentes 57 Senadores (3 que apoyaron la votación nominal y 54 que la denegaron), y aún continuaba en el recinto el Senador Díaz Callejas, como resulta evidente del hecho de que hubiese hablado en ese momento, según relata el acta".

Más adelante se agrega que "por su parte, la versión mecanográfica de la grabación de lo acontecido en la aludida sesión que hizo la oficina correspondiente (folios 85 al 111, ibídem), la cual aparece autenticada por el Jefe de Grabación del Senado (folio 112 ibídem) y el cassette grabado que presentó el demandante (está adherido a la carátula del cuaderno 2 del expediente), dan cuenta de que al comenzar dicha sesión estaban presentes 55 Senadores, número que, como es obvio, se había reducido a 54 al producirse el retiro del doctor Criales de la Rosa, hecho al que aluden también estas versiones".

Y luego se anota:

"Y después de algunos actos que carecen de interés en este caso, ambas versiones dan cuenta de que el Senado en Pleno revocó la decisión presidencial de que la proposición de que se abriera el segundo debate del proyecto se votara nominalmente. Se dice que hubo 3 votos afirmativos contra 54 negativos, lo que arroja un total de 57 Senadores presentes en ese instante".

Para concluir sobre este particular, así:

"Nada más aparece en las versiones sobre el número de Senadores que continuaron en el recinto durante la sesión. Sólo figura (folio 109), que después de aquella votación, el Senador Díaz Callejas intervino brevemente, lo cual deja en claro que aún permanecía en el salón de sesiones".

De lo anterior se desprende con toda nitidez que hasta este último momento se cumplió la exigencia del artículo 82, inciso 2º de la Constitución sobre el quórum decisorio, no empece que la sesión se hubiera iniciado con el quórum simplemente deliberativo señalado en el artículo 82, inciso 1º ibídem, y cualesquiera hubiesen sido las incidencias sobre el mismo. No hay constancia en la versión mecanográfica de la grabación magnetofónica —documento público autenticado— de que en el momento de la votación se hubiera retirado algún Senador y por tanto de que se hubiera desintegrado el quórum de 57, que como ya quedó visto existía.

Más aún el Senador Díaz Callejas había manifestado: "En estas condiciones, señor Presidente, y como yo no expreso mi opinión abandonando las sesiones, voy a estar presente, pero desde ya anuncio mi voto negativo a la proposición con que termina el informe", lo cual hace presumir que no se retiró del recinto del Senado. Pero, además, ningún Senador pidió que se verificase la votación final, de donde se deduce que a la aprobación del proyecto de ley concurrió el número mínimo de 57 Senadores, que se registró en lo relativo a la apelación de la decisión presidencial.

En lo que respecta a la certificación del Secretario del Senado en la que se afirma que el Senador Apolinar Díaz Callejas se retiró del recinto cuando el proyecto no había sido aprobado en la plenaria, no se le puede conceder valor probatorio a la luz de la sana crítica, no solo por contradecir lo afirmado por el propio Senador Díaz Callejas de que no se retiraría del recinto, sino también por cuanto tal hecho no aparece en la versión mecanográfica de la grabación magnetofónica de la sesión, que es en este caso el documento idóneo en donde quedó registrado todo lo que ocurrió en el debate. Es que de haber sido ello así, el mismo Secretario ha debido anotarlo y no hacer la manifestación de que el proyecto de ley fue aprobado conforme a los requisitos constitucionales y reglamentarios.

En el artículo 83-1 y 2 hay dos cuestiones: un quórum especial compuesto por la mitad más uno de los integrantes del Senado, que en este caso son 57; y una mayoría para tomar decisiones válidas, que es de 38 Senadores. La primera es un requisito previo o condición para que la segunda opere válidamente. Si se llena o cumple, la mayoría decisoria puede actuar válidamente aunque posteriormente a la apertura de la votación se salga del recinto, o lo abandone un número cualquiera de Senadores que no afecte esa mayoría decisoria de 38. Lo contrario es dejar en manos de uno o varios Senadores el manejo incondicional del factor determinante de la validez de la votación. Precisamente para afirmar este principio es por lo que el artículo 296 del Reglamento del Senado, elevado a categoría legal por la Ley 7ª de 1944, dispone que una vez cerrada la deliberación y abierta la votación, los Senadores no pueden abandonar el recinto. Si lo abandonan, ese hecho no puede constituirse en impedimento legal para que el Senado tome las decisiones y ejerza las atribuciones que la Constitución autoriza.

Ha debido repararse en el texto 302 del Reglamento del Senado, también de rango legal, conforme a cuyos términos "la votación ordinaria (de las leyes), se efectuará dando los Senadores, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará en alta voz sobre el resultado de la votación, según el concepto que se formó y si nadie pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe". Esta norma desarrolla en lo pertinente el artículo 83 de la Carta. Ya se vio, según la versión mecanográfica de la grabación magnetofónica autenticada, y, además, en la cinta correspondiente, oída por la Corte, que en el momento de abrirse la votación, el Presidente del Senado pidió al Secretario informe sobre la asistencia de Senadores para efectos del artículo 83 de la Constitución, y que ese empleado afirmó que había 57 Senadores, después de contarlos. Así se abrió y se cerró la votación donde 38 votos eran suficientes para aprobar el segundo debate de la ley. En este momento el Senador Díaz Callejas no anunció su retiro y finalmente el Secretario informó que la ley había sido aprobada. Si en esa forma manda la ley que se haga la sesión y se cumpla la votación, no entendemos cómo el fallo exige otros requisitos, y no se atiene lisa y llanamente a lo que dispone la Carta Política y la ley-reglamento del Congreso. De otra parte, debemos anotar que, en nuestro concepto se ha desconocido la presunción de constitucionalidad en su formación, que siempre ha acompañado a las leyes, al dar más crédito y validez a pruebas, algunas sospechosas, que no demuestran con certeza la irregularidad del procedimiento, que al

lleno, acreditado, de los requisitos constitucionales.

Consideramos, pues, que el antecedente es de extrema gravedad porque sienta una jurisprudencia sobre el procedimiento aprobatorio de las leyes, al exigir que en las votaciones calificadas se registre el número de votantes sin que se haya pedido su verificación, lo que es contrario a textos legales.

Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, Euclides Londoño Cardona, José Eduardo Gnecco C.



PENSIONADOS: BECAS O AUXILIOS PARA HIJOS DEL PERSONAL PENSIONADO

Constitucionalidad del artículo 9º de la Ley 4ª de 1976 en la parte que dice: "a partir de la vigencia de la presente ley". — Los artículos 17, 19, 20, 21, 30, 215 de la Carta Política no resultan quebrantados por una ley que en la parte acusada se contrae a establecer la obligación para empresas o patronos de otorgar becas o auxilios para estudios secundarios, técnicos o universitarios, a los hijos de su personal pensionado, en las mismas condiciones que las que se otorguen para los hijos de los trabajadores en actividad, a partir de su vigencia. — La expresión, "a partir de la vigencia de la presente ley", es simple sujeción al principio general de que la ley, en cuanto a sus efectos en el tiempo, rige solo situaciones futuras. Decir que la norma es inconstitucional por esta razón o por la contraria de no ser retroactiva, es pretender la constitucionalidad por infracción de la Carta y la inconstitucionalidad por ajustarse a ella.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de octubre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha*).

Aprobado Acta número 43 de 27 de octubre de 1977.

I. *Antecedentes.*

1. En escrito de agosto 2 del año en curso, el ciudadano Alfonso Isaza Moreno, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, demanda de la Corte declare la inexequibilidad de la expresión "a partir de la vigencia de la presente ley", contenida en el artículo 9º de la Ley 4ª de 1976.

2. Agotado como se encuentra el procedimiento legal, debe decidirse la petición.

3. El texto de la norma acusada es el siguiente:

"LEY NUMERO 4 DE 1976
"(enero 21)

"*por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"... ... ...

"Artículo noveno. *A partir de la vigencia de la presente Ley* las empresas o patronos otorgarán becas o auxilios, para estudios secundarios, técnicos o universitarios, a los hijos de su personal pensionado en las mismas condiciones que las otorgan o establezcan para los hijos de los trabajadores en actividad".

(Diario Oficial número 344483 de 5 de febrero de 1976, página 217).

II. *Normas violadas y concepto de la violación.*

1. El actor indica como infringidos los artículos 17, 19, 20, 21, 30 y 215 de la Constitución.

2. Las razones que configuran la violación de los cánones aludidos las expone el demandante en su libelo, así:

"Al determinar la norma acusada de inconstitucionalidad, la obligación por parte de los patronos de otorgar becas o auxilios a los hijos del personal pensionado, pero únicamente a partir de la vigencia de la ley, *hizo una inconsulta discriminación o diferencia* entre trabajadores

y pensionados, contra la letra, espíritu y gramática del artículo 30 de la misma Carta Fundamental, sobre derechos adquiridos y estableció, por decirlo así, un privilegio en contra de los que ya habían adquirido su derecho a la 'protección especial' que otorga el artículo 17, omitiendo aplicarlo. De igual modo, el legislador de ese año, omitió aplicar el artículo 19, según el cual 'la asistencia pública' es función del Estado y 'se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar' (artículo 16 del Acto legislativo número 1 de 1936).

"De acuerdo con el artículo 20 de la misma Carta, los funcionarios públicos de todas las Ramas del Poder, incurren en responsabilidad, 'por extralimitación de funciones', o aún por simple 'omisión' en el ejercicio de éstas. Pero descartando esta responsabilidad de los autores de la ley, que no es el caso de analizar en esta ocasión, toda ley debe corresponder a su finalidad social, que no es otra en el caso de esta demanda, que cumplir el deber, por igual para pensionados y trabajadores, de darles debida protección, después de haber cumplido veinte años de servicio, en el supuesto evidenciado por la resolución sobre jubilación, de que ha disminuido notoriamente su capacidad de trabajo, que sirvió de plusvalía a la empresa o patrono, que se aprovechó de su desgaste.

"El artículo 21 habla del 'caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona', en cuyo favor funciona precisamente la jurisdicción constitucional, tanto en las demandas por acción o excepción de inconstitucionalidad, como en el pago de los perjuicios en la debida oportunidad.

"Sobre la excepción de inconstitucionalidad que invoco expresamente, ha dicho la misma Corte Suprema en sentencia de 15 de marzo de mil novecientos sesenta y uno, que 'desde el momento mismo en que el ordenamiento legal ostensiblemente contraviene el precepto constitucional y marca una franca incompatibilidad, la propia Carta impone al juez, cualquiera que sea su categoría —Presidente, Congreso o Jueces— adoptar para el caso concreto que decide y donde el conflicto surge, la excepción de inconstitucionalidad a que alude el artículo 215.

"Desde la expedición de los artículos 40 y 41 de 1910, que trasplantaron a Colombia la institución encaminada a establecer la supremacía de la ley de leyes que en el derecho moderno funciona incluso como una garantía de los derechos humanos, se expresó claramente que 'EN TODO CASO de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales'.

"Como puede verse, no es un consejo sino una orden, la dada por el Constituyente, a TODOS los funcionarios públicos desde el más humilde agente de policía hasta el señor Presidente de la República. Si así no se hiciere, el violador falta al juramento que prestó de obedecer la Constitución y las leyes de su país, tal como lo anotaba Marshall en la sentencia citada antes.

"Así lo sostuvo el suscrito autor de esta demanda, cuando cursaba el primer año de estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, regentada por el ilustre jurista antioqueño, doctor Miguel Moreno Jaramillo, autor del brillante salvamento de voto, mediante el cual firmó pero no suscribió el fallo de 25 de noviembre de 1935, y en el cual, refiriéndose a otro no menos célebre salvamento de voto de los Magistrados antioqueños Rafael Navarro y Euse y Luis Eduardo Villegas, decía:

" 'Si a la Corte se le confió la guarda de la Ley Fundamental, cuide de ella, custódiela, vigílela. Y si ha de guardar su integridad, preserve todos sus preceptos de las acometidas que puedan hacerle el Congreso o el Jefe del Ejecutivo... La Corte podría ser juez civil de derecho, pero no guarda de las instituciones políticas, si *a sabiendas* de que un acto del Congreso o del Presidente contrarían la ley superior, declarara ese acto exequible, esto es, ejecutable, con apoyo en que viola preceptos constitucionales distintos de los que se citan en el mensaje de objeciones o en la demanda de inexequibilidad. Si tal hiciera la Corte, y no la acuso de tamaño error, diríase de ella que limitó, ciñó y empequeñeció su altísima misión'.

"Respecto a la obligación de aplicar los PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, el mismo Moreno cita al tratadista de derecho público Mauricio Haurieu, cuyas son estas palabras:

" 'La ley constitucional misma no debe escapar al control del juez; hay ocasiones en que ese control podría ejercerse sobre ella. Por ejemplo, en la forma, una revisión de la Constitución ha sido hecha de manera irregular, el procedimiento no ha sido observado, o bien, en el fondo, la enmienda a la Constitución estaría en contradicción con esa *legitimidad* misma que es *constitucional* y de que ya hemos hablado, que está por encima de la superlegalidad misma, porque ella se compone de principios y los principios están siempre por encima de los textos. ¿Por qué, después de todo, en el límite de sus poderes contenciosos, el

Juez no sería juez de la ley constitucional como lo es de la ley ordinaria y como lo es del reglamento? No hay razón de principio que se oponga a ello; bien al contrario, el principio general de que *toda ley está bajo condición de aplicación* por el Juez, exige la solución afirmativa...' ''. (Gaceta Judicial número 1899; Estudios Jurídicos de Miguel Moreno Jaramillo, como Magistrado en Casación, página 98).

Además, refiriéndose a los ''EFECTOS DE LA LEY EN CUANTO AL PASADO'', dice el demandante:

''El artículo 9º de la Ley 4ª de 1976, dictada como cualquier 'voluntad soberana' del cuerpo Legislativo para modificar efectos anteriores. llenar necesidades sociales y aun psicológicas inaplazables, como diría nuestro Presidente, es claro que no podía limitar sus efectos al futuro, porque con ello, se violaría precisamente el derecho adquirido por los pensionados a vivir de su pensión, a descansar, a la protección personal y de sus hijos, o, como lo dice el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, 'al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo'.

''No hay ningún derecho adquirido por parte del patrono a que al jubilado no se le apliquen las leyes nuevas dictadas justamente para proveer al desequilibrio de la moneda en parte, y en parte también a que el Estado le ayude a sus hijos, 'para estudios secundarios técnicos o universitarios'.

''Debe tenerse en cuenta que, conforme al mismo artículo 23 de la Declaración de Derechos Humanos, incorporada a nuestro derecho interno por medio de la Ley 74 de 1968, 'toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social' ''.

III. *Concepto del Procurador.*

1. El Procurador General de la Nación en escrito número 287 del 5 de septiembre del corriente año, concluye que es exequible el artículo 9º de la Ley 4ª de 1976, en la parte acusada.

2. La conclusión del Jefe del Ministerio Público tiene dos soportes principales: a) *La absoluta falta de relación entre el precepto legal impugnado y las normaciones de los artículos 19, 21 y 215 del estatuto fundamental,* y b) La apreciación de que ''con esta norma sí se protege a los extrabajadores pensionados, mediante becas y auxilios de estudios para sus hijos. Se da así aplicación al artículo 17 de la Carta y ni éste ni el 20 se infringen por omisión. Y en cuanto al 30, no se descubre cuáles pudieran ser los derechos adquiridos que se vulneran''.

3. De otro lado, estima el señor Procurador que la demanda es absolutamente infundada.

IV. *Consideraciones de la Corte.*

1. El simple examen de los textos de la Carta que se dicen violados pone de relieve la falta de lógica jurídica de la acusación que plantea la demanda.

En efecto, ni el artículo 17 que consagra el trabajo como obligación social y le da protección especial por parte del Estado, ni el 19 que señala la asistencia pública como función de éste, ni el 20 que establece la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a la Constitución, la ley y sus funciones específicas, ni el 21 que determina la responsabilidad por infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, ni el 30 que garantiza los derechos adquiridos, ni el 215 que consagra la excepción de inconstitucionalidad, pueden resultar quebrantados por una ley que en la disposición acusada se contrae a establecer la obligación para empresas o patronos de otorgar becas o auxilios para estudios secundarios, técnicos o universitarios, a los hijos de su personal pensionado, en las mismas condiciones que las que se otorguen para los hijos de los trabajadores en actividad, a partir de su vigencia.

La norma en comento tiene la clara finalidad de mejorar la situación del trabajador que ha adquirido la calidad de pensionado. No puede entenderse de otra manera la beca o el auxilio de estudios para los hijos de éste, que contribuye, ciertamente, a aliviar las cargas familiares de quien ya no se encuentra en una relación de trabajo que le permita obtener un ingreso para sobrellevar aquellas.

La expresión ''a partir de la vigencia de la presente ley'', es simple sujeción al principio general de que la ley, en cuanto a sus efectos en el tiempo, rige solo situaciones futuras. Decir que la norma es inconstitucional por esta razón, o por la contraria de no ser retroactiva, es pretender la constitucionalidad por infracción de la Carta y la inconstitucionalidad por ajustarse a ella.

Comparte la Corte la atinada opinión del Procurador, cuando expresa:

''No es razonable situar en un mismo plano a los pensionados y a los trabajadores en servicio,

para deducir de ahí un supuesto deber del Estado de favorecerlos por igual con ciertos auxilios como aquellos de que habla la disposición acusada.

"De otra parte, en el caso concreto hasta se presentarían dificultades de orden práctico en el cumplimiento de la obligación de otorgar becas y auxilios para estudios, dadas su naturaleza y finalidades, si se le pretendiera imponer con efectos desde cualquier tiempo anterior a la expedición de la norma.

"No se ve entonces cuál infracción constitucional pueda surgir de éste no legislar hacia el pasado.

"El efecto jurídico de la expresión acusada ('a partir de la vigencia de la presente ley'), es el de que la obligación impuesta a las empresas o patronos en el citado artículo 9º, surge desde la fecha misma en que el ordenamiento empiece a regir, no desde otra posterior como bien hubiera podido disponerlo conforme a lo dicho.

"Con esta norma sí se protege a los extrabajadores pensionados, mediante becas y auxilios de estudios para sus hijos. Se da así aplicación al artículo 17 de la Carta y ni éste ni el 20 se infringen por omisión. Y en cuanto al 30, no se descubre cuáles pudieran ser los derechos adquiridos que se vulneran".

No se observa, pues, violación de las normas señaladas, ni de ninguna otra de la Constitución.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es CONSTITUCIONAL el artículo 9º de la Ley 4ª de 1976 en la parte que dice: "a partir de la vigencia de la presente ley".

Comuníquese a quien corresponda, cópiese e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy, Pedro Elías Serrano Abadía, Hernando Tapias Rocha, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SITUADO FISCAL

El situado fiscal se consagra en los incisos segundo y tercero del artículo 182. Esta institución implica que la Nación cederá parte de sus ingresos ordinarios a las entidades territoriales, dentro de un sistema de planeación y programación económicas. Su finalidad no fue otra que acabar con las leyes de auxilios que no obedecían a ninguna planeación y que constituían una política inadecuada para solucionar los desarreglos fiscales de las entidades territoriales. Una ley de situado fiscal deberá estar precedida de una investigación de los servicios, su naturaleza y costos dentro de un marco de planeación y programación. Luego, con fundamento en lo anterior, se podrán determinar los servicios que deben estar a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Y por último, se hará una distribución de rentas para lo cual la ley señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de los respectivos municipios. Todo lo anterior constituye un principio de descentralización útil y necesario para que las entidades territoriales puedan disponer de recursos suficientes para atender en forma eficiente los servicios que se encuentran a su cargo. — Entidades territoriales. Protección constitucional de su patrimonio: Ha sido tesis reiterada de la Corte que la protección concedida por el artículo 183 de la Constitución Nacional a los bienes y rentas de las entidades territoriales, cubre el producto de las rentas pero la ley tiene facultad para proveer para el futuro.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 3 de noviembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Marco Gerardo Monroy Cabra*).

Aprobada Acta número 44 de 3 de noviembre de 1977.

1. El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 10 del Decreto 102 de enero 22 de 1976, en cuanto dispuso que los fondos del situado fiscal educativo a que se refiere la Ley 46 de 1971 se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la Ley 43 de 1975 (diciembre 11), y que a los contratos de los Fondos Educativos Regionales se incorporaran las cláusulas que desarrollen este mandato.

2. El tenor de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 102 DE 1976
"(enero 22)

"por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

"Decreta:

"..... .....

"Artículo 10. Los Fondos del *Situado Fiscal Educativo* a que se refiere la Ley 46 de 1971 y los recursos provenientes de la redistribución

de la participación en el impuesto a las ventas de que trata la Ley 43 de 1975, se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la citada Ley 43 de 1975 y a los contratos de los *Fondos Educativos Regionales* se incorporarán las cláusulas que desarrollen este mandato".

(Diario Oficial número 34570 de 11 de junio de 1976).

3. Cita como disposiciones violadas los artículos 5º, inciso 8º del 118, inciso 2º del 182, 183 de la Constitución Nacional. El 5º por cuanto enumera las entidades territoriales de la República "por lo cual no es procedente confundirlas con otras". El 182, inciso 2º debido a que "el Situado Fiscal Educativo, parte integrante del monto total de los 'ingresos ordinarios', designados en el inciso 2º del artículo 182 de la Constitución Nacional, no es, jurídicamente hablando, susceptible de ser aplicado íntegra, parcial o progresivamente al pago por parte de la Nación de servicios a su cargo, entre ellos la educación primaria y secundaria oficial efectivamente nacionalizada". El 183 ya que "el carácter de bien o renta departamental del 'Situado Fiscal' resulta avalado por el artículo 8º de la Ley 46 de 1971 y el 8º del Decreto reglamentario 1064 de 1972, donde se impone a las entidades territoriales el incluirlo en sus presupuestos". Por último, advierte que al ejercer las facultades extraordinarias que le dio la Ley 28 de 1974 no acató las disposiciones de la Carta.

4. El Procurador General de la Nación mediante el concepto 280 de julio 10 de 1977 solicitó que se declarara exequible el artículo 10 del Decreto extraordinario 102 de 1976 por cuanto actualmente la educación primaria y secundaria no es un servicio de los departamentos, ni de las intendencias y comisarías, ni del Distrito Especial de Bogotá, ni de los municipios, pues la Ley 43 de 1975 dispuso que serán un servicio público a cargo de la Nación y por ende desapareció la razón de ser del Situado Fiscal Educativo.

Consideraciones de la Corte.

1ª La Ley 28 de 1974 (diciembre 20), "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones", estableció en el artículo 1º:

"De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta Ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá: d) Dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación".

El Decreto 102 de 1976 (enero 22) "por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones", se profirió en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 28 de 1974. Ahora bien, en el intervalo entre la Ley 28 y el Decreto 102 se expidió la Ley 43 de 1975 (diciembre 11) por la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria oficiales, servicio que venían prestando los Departamentos, Distrito Especial de Bogotá, Municipios, Intendencias y Comisarías. Esta Ley fue declarada exequible por la Corte mediante sentencia de fecha julio 22 de 1976.

El Decreto 102 consagró la descentralización del manejo del servicio público —educación—, lo cual es compatible con la nacionalización de tal servicio. En efecto, su motivación dice:

"Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la Ley 43 de 1975 son un todo armónico de la política educativa;

"Que con ellas se persigue el mejor funcionamiento de los planteles de enseñanza y un ordenamiento más adecuado de los servicios educativos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de autoridades seccionales;

"Que la descentralización de la administración educativa facilita la coordinación y continuidad de la acción oficial".

El artículo 1º del Decreto 102 estatuyó que los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, serán administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER), en las condiciones establecidas en el decreto. El artículo 8º dispuso que:

"Cada Fondo Educativo Regional tendrá su propia Tesorería, a cargo de la cual estará el manejo de los dineros del Situado Fiscal Educativo y de los demás aportes financieros transferidos al Fondo".

Y el artículo 10 impugnado es del siguiente tenor:

"Los fondos del Situado Fiscal Educativo a que se refiere la Ley 46 de 1971 y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas de que trata

la Ley 43 de 1975 se aplicarán al pago por parte de la Nación de los servicios de enseñanza primaria y secundaria, en la forma prevista en el artículo 3º de la citada Ley 43 de 1975, y a los contratos de los Fondos Educativos Regionales se incorporarán las cláusulas que desarrollen este mandato".

De acuerdo con lo anterior, el artículo 10 del Decreto 102 desarrolla las facultades conferidas por el artículo 1º, ordinal d) de la Ley 28 de 1974, por cuanto se trata de una norma legal de carácter administrativo y fiscal que busca hacer efectiva la descentralización de la administración de los planteles nacionales de educación a cargo de la Nación, mediante la aplicación de los Fondos del Situado Fiscal Educativo al pago a las entidades territoriales por la Nación de los servicios de la enseñanza primaria y secundaria, lo cual se logra mediante el envío de los dineros a la Tesorería de los Fondos Educativos Regionales.

El Decreto 102 fue expedido el 22 de enero de 1976 o sea dentro del término de 12 meses concedido al Presidente por la Ley 28 de 1974, el cual vencía el 28 de enero del mismo año. El Decreto 102 hoy demandado en su artículo 10, ya lo había sido en su artículo 8º, y en general por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Al efecto, en sentencia de 24 de febrero del año en curso la Corte declaró exequible el artículo 8º del citado decreto y en cuanto al ejercicio de las facultades extraordinarias expresó:

"6. El Presidente de la República al expedir el Decreto extraordinario 102 de 22 de enero de 1976, se ciñó a las facultades que el Congreso le otorgó por la Ley 28 de 1974, pues, como está visto, las medidas acordadas en él son de orden administrativo, y además conducentes para 'asegurar la eficacia de la vigilancia fiscal' como lo manda el parágrafo 1º del artículo 65 de la Ley 20 de 1975.

Los Fondos Educativos Regionales según expresa esta sentencia, "perciben, administran e invierten bienes de propiedad del Estado, y de modo especial, de la Nación. Por ello, su vigilancia o control fiscal se debe ejercer por la Contraloría General de la República, en cumplimiento, precisamente, del mandato contenido en el artículo 59 de la Constitución".

Por tanto, si todos los recursos de la Nación destinados a la educación y también los de los establecimientos públicos del sector que deban ser transferidos a los Departamentos, Intendencias, Comisarías, al Distrito Especial de Bogotá y a los demás municipios del país, son manejados a través de la Tesorería de los citados Fondos, ello está indicando que se cumple la descentralización a que alude el literal d) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974.

De lo expuesto resulta que la norma acusada no incurrió en extralimitación de las facultades extraordinarias de la Ley 28 de 1974, por lo cual no se violó el artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Constitución.

2ª El artículo 182 de la Constitución, inciso 2º citado por el actor como violado dice:

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan". (Art. 53 del Acto legislativo No. 1 de 1968).

La institución del Situado Fiscal que implica la distribución de servicios según su costo y naturaleza, es un principio de descentralización que va a revitalizar las entidades territoriales.

El Situado Fiscal se consagra en los incisos segundo y tercero del artículo 182. Esta institución implica que la Nación cederá parte de sus ingresos ordinarios a las entidades territoriales, dentro de un sistema de planeación y programación económicas. Su finalidad no fue otra que acabar con las leyes de auxilios que no obedecían a ninguna planeación y que constituían una política inadecuada para solucionar los desarreglos fiscales de las entidades territoriales. Una ley de situado fiscal deberá estar precedida de una investigación de los servicios, su naturaleza y costos dentro de un marco de planeación y programación. Luego, con fundamento en lo anterior, se podrán determinar los servicios que deben estar a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Y por último, se hará una distribución de rentas para lo cual la ley señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de los respectivos municipios.

Todo lo anterior constituye un principio de descentralización útil y necesario para que las entidades territoriales puedan disponer de recursos suficientes para atender en forma eficiente los servicios que se encuentran a su cargo.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones jurídicas, se puede concluir que a pesar de que la Ley 46 de 1971 (diciembre 31), expresa que "desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional", sin embargo en rigor jurídico no implica sino una distribución de auxilios a los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para atender a los servicios públicos que presta sin que pueda ser considerada como ley de situado fiscal que por esencia debe corresponder a planes y programas.

Esta norma delegó en el legislador:

a) La determinación de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales "teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos"; y

b) El señalamiento del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre las entidades territoriales para la atención de sus servicios, conforme a los planes y programas que se establezcan. La Ley 46 de 1971 señaló los porcentajes de las entidades territoriales y para el año de 1975 se fijó un 15%. El 30% del Situado Fiscal se distribuye por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá (Situado Fiscal Territorial). El 70% se distribuirá entre las entidades territoriales "en proporción directa a la población de cada una de ellas". (Situado Fiscal de población). El artículo 5º de la citada Ley 46 que aspira a desarrollar parcialmente el artículo 132 de la Carta, estatuyó que el 74% del Situado Fiscal se dedicará al pago de gastos de funcionamiento de la educación primaria y el 26% a salud, salvo decisión distinta del Gobierno Nacional anualmente. Posteriormente se expidió la Ley 43 de 1975 (diciembre 11) "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones", preceptuó en su artículo 1º:

"La educación primaria y secundaria oficiales, serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente ley".

Esta ley fue declarada exequible por la Corte mediante sentencia de fecha 22 de julio de 1976.

El Decreto 102 de 1976, dictado por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 28 de 1974, dispuso la descentralización de los planteles nacionales de educación y en el artículo 10 impugnado estableció que los Fondos del Situado Fiscal Educativo y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas se aplicarían al pago por parte de la Nación de los servicios de educación primaria y secundaria.

Esta norma está indicando que una vez expedida la Ley 43 de 1975, perdió su razón de ser el impropiamente denominado Situado Fiscal Educativo que inicialmente y a la luz de la Ley 46 de 1971 sólo podría destinarse a la atención de los servicios de las entidades territoriales. Siendo, pues, hoy la educación primaria y secundaria un servicio público a cargo de la Nación y corriendo ésta con los gastos que ocasione, se justifica que los fondos del Situado Fiscal Educativo le sean adscritos sin que esta disposición viole el artículo 182 de la Constitución Nacional debido a que el servicio público educativo no está a cargo de ninguna entidad territorial sino de la Nación.

3ª El artículo 183 de la Constitución que dice la demanda ha sido violado por la norma impugnada preceptúa que: "Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos e impuestos de tales entidades". Esta corporación sostiene que la protección constitucional cubre el producto de las rentas pero la ley tiene facultad para proveer para el futuro. En efecto, en sentencia de 15 de febrero de 1974 la Corte expresó:

"En consecuencia, tratándose de un impuesto nacional, cedido a entidades territoriales, el legislador ordinario o extraordinario mantiene el poder suficiente para extinguir, modificar, reglamentar ese tributo, en la forma que lo considere más conveniente a los intereses de la colectividad".

Tanto en el fallo anterior citado como en el reciente de 23 de enero del año en curso, se ha precisado el alcance de esta cesión, frente a la autonomía o independencia administrativa y fiscal de las entidades territoriales denominadas departamentos: sólo comprende el producto de la renta cedida, la capacidad legal para recibirlo e invertirlo en los servicios de su cargo; ese pro-

ducto, percibido o no percibido, pero causado, sí es patrimonio exclusivo de la entidad territorial, que goza de la garantía establecida a su favor en el artículo 183 de la Constitución. Además, la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, de que trata el artículo 182, debe ajustar con las normas de la misma Constitución y con los términos "que las leyes señalen".

Para fortalecer los fiscos departamentales se creó el situado fiscal, cuya primera aplicación se pretendió hacer mediante la citada Ley 46 de 1971. Al ser acusado el artículo 8º de inconstitucionalidad, la Corte en sentencia del 26 de febrero de 1973 confirmó su tesis según la cual en la cesión de rentas nacionales la protección del artículo 183 solo cubre las rentas producidas o causadas y al efecto expresó:

"Si, como la misma demanda lo admite la ley puede revocar íntegramente la cesión que a Departamentos, Municipios y Distrito Especial de Bogotá, hizo del impuesto de venta, a fortiori puede modificar la proporción en que la hizo no solo porque quien tiene competencia para lo más, la tiene para lo menos, sino porque la garantía del artículo 183 de la Carta no resulta desconocida por cuanto los impuestos que ya se produjeron y la proporción en que se causaron no son desconocidos ni se dispone de ellos. De esta suerte el artículo 8º de la Ley 43 de 1971, resulta exequible frente al 183 de la Constitución".

Los fondos del mal denominado "Situado Fiscal Educativo" y los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas, no pueden constituir hoy rentas de las entidades territoriales debido a que su razón de ser no existe en la actualidad por cuanto el servicio público educativo está a cargo de la Nación. Así, pues, no existe violación del artículo 183 por cuanto la protección que brinda esta norma solo cubre las rentas producidas o causadas y no las que se puedan producir en el futuro que en este caso el legislador extraordinario dispuso en el artículo 10 del Decreto 102 que se aplicaran al pago por parte de la Nación del servicio público de enseñanza primaria y secundaria.

4ª Respecto del artículo 5º de la Constitución que indica las entidades territoriales de la Nación, no contiene norma alguna que pueda ser violada por el artículo 10 del Decreto 102 que se refiere a la aplicación de los fondos del Situado Fiscal Educativo.

5ª No se encuentra que la norma impugnada quebrante ninguna disposición constitucional.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 10 del Decreto 102 de 1976.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Euclides Londoño Cardona, Alvaro Luna Gómez, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Alfonso Suárez de Castro,* Conjuez; *Julio Salgado Vásquez, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario.

Salvamento de voto.

El Decreto 102 de 1976 al cual pertenece la norma acusada, fue expedido por el Presidente de la República de Colombia en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974. La Corte en la sentencia de la cual nos apartamos consideró que el artículo 10 de ese Decreto, que es el acusado, se había dictado en uso de las facultades extraordinarias concedidas en la letra d) del artículo 1º. - De acuerdo con este ordinal, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades, podrá: "Dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación".

La disposición invocada contiene las siguientes precisiones para el ejercicio de las facultades: las normas que se dicten deben ser de carácter administrativo, fiscal y presupuestal; su finalidad debe ser la de buscar la efectiva descentralización de los servicios a cargo de la Nación, pero únicamente de aquellos que eran de su cargo en el momento de entrar a regir la ley de facultades.

El artículo 10 del Decreto 102 de 1976 es una norma de carácter fiscal, pues cambia el destino de los recursos provenientes de la redistribución de la participación en el impuesto a las ventas de que trata la Ley 43 de 1975; pero su finalidad no es la de lograr la efectiva descentralización de unos servicios que se encontraban a cargo de la Nación cuando se expidió la ley de facultades, porque la Nación solo asumió la prestación de la educación primaria y secundaria oficiales a partir de la dicha Ley 43 de 1975, expedida con posterioridad a la Ley 28 de 1974, por lo cual, obviamente, no se encontraban a su servicio cuando ésta entró a regir.

El uso de las facultades no encaja, por lo tanto, dentro de las precisiones que concedió la ley que se invocó por el Presidente de la República para dictar el Decreto 102 de 1976, y que de acuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte Plena sirvieron de fundamento para dictar el artículo 10 acusado.

Según nuestro criterio, en consecuencia, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 28 de 1974, y la norma acusada es inexequible por tal motivo.

Dejamos así expuestas las razones que nos han llevado a salvar nuestro voto.

Fecha ut supra.

Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.



PRESUPUESTO NACIONAL

Toda contribución, cualquiera que sea su naturaleza, debe calcularse en el Presupuesto Nacional, y aparecer tanto en el renglón de ingresos como en el de apropiaciones. La no inclusión en el Presupuesto de una contribución que tenga origen legal, no es causa de inexequibilidad de tal ley, ya que en la Ley Orgánica del mismo existen reglas susceptibles de ser aplicadas en casos de omisión así como en la hipótesis de una declaratoria de inexequibilidad o de nulidad. Esta ley orgánica es un mecanismo de rango especialísimo en el orden jurídico, cuasi-constitucional, según jurisprudencia de la Corte, elaborado precisamente para facilitar el estricto cumplimiento de los textos constitucionales (Arts. 206-208-210-1), es decir, para que el impuesto o tributo se pueda percibir. Solo cuando no exista ley que establezca el tributo, su percepción y aún su incorporación al Presupuesto, resulta inconstitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de noviembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 45, noviembre 10 de 1977.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución, solicita que se declare inexequible la Ley 35 de 1976 (diciembre 2), sobre Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones, para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1977.

I. *Tenor de la ley acusada.*

«LEY NUMERO 35 DE 1976
(diciembre 2)

sobre Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1977.

El Congreso de Colombia

Decreta:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS

Artículo 1º Fíjanse los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1977, en la cantidad de sesenta y dos mil setecientos cuarenta y ocho millones ciento noventa y dos mil pesos ($ 62.748.192.000.00) moneda legal, según los pormenores siguientes y descompuesto por numerales, así:

INGRESOS CORRIENTES

Ingresos tributarios.

Cálculo de los impuestos directos ... ...$	24.103.000.000
Cálculo de los impuestos indirectos	33.587.002.000

Ingresos no tributarios.

Cálculo de las tasas y multas	1.480.000.000
Cálculo de las rentas contractuales	329.411.000
Cálculo de los ingresos corrientes	59.499.413.000

RECURSOS DE CAPITAL

Recursos del crédito interno	860.000.000
Recursos del crédito externo	2.388.779.000
Total de recursos de capital ... ...$	3.248.779.000
Total de rentas e ingresos ... ...$	62.748.192.000

INGRESOS CORRIENTES

Ingresos tributarios.

1. IMPUESTOS DIRECTOS

Capítulo I

a) Tributación a la renta.

Numeral 1.	Impuestos sobre la renta y complementarios ... ...$	23.940.000.000

Capítulo II

b) Tributación a la propiedad.

Numeral 4.	Recargos al impuesto predial	38.000.000
Numeral 5.	Impuesto sucesoral	125.000.000

1. IMPUESTOS INDIRECTOS

Capítulo III

a) Impuesto sobre comercio exterior.

Numeral 10.	Impuesto sobre aduanas y recargos	8.500.000.000
Numeral 11.	Utilidad en la cuenta especial de cambios	6.400.000.000
Numeral 12.	Impuesto CIF, 1.5% a las importaciones, Decreto 688 de 1967 ...	540.000.000
Numeral 13.	Impuesto sobre tonelaje	2.000.000
Numeral 14.	Impuesto sobre importación de cigarrillos	1.000

Capítulo IV

b) Impuesto sobre producción y consumo.

Numeral 20.	Impuesto a las ventas	11.560.000.000
Numeral 21.	Impuesto a las ventas de los licores de producción nacional	590.000.000
Numeral 22.	Impuesto ad valorem a la gasolina y al ACPM	3.500.000.000
Numeral 23.	Impuesto del 10% a la gasolina	600.000.000

Capítulo V

c) Impuesto sobre los servicios.

Numeral 26.	Impuesto del 5% a tarifas hoteleras, pasajes y otros	115.000.000
Numeral 27.	Impuesto por clasificación de películas cinematográficas	1.000

Capítulo VI

d) Grupo de timbre.

Numeral 31.	Impuesto sobre papel sellado y timbre nacional	1.780.000.000

INGRESOS NO TRIBUTARIOS

1. TASAS Y MULTAS

Capítulo VII

a) Servicios administrativos.

Numeral 35.	Contribución de los bancos y entidades sujetas al control de la Superintendencia Bancaria	212.650.000
Numeral 36.	Contribución de las sociedades sujetas al control de la Superintendencia del Ramo	79.840.000
Numeral 37.	Contribución de las entidades fiscalizadas por la Contraloría General de la República	295.686.000

Capítulo VIII

b) Otras tasas y multas.

Numeral 41.	Cuota de valorización por obras nacionales	40.000.000
Numeral 42.	Tasa sobre Defensa Nacional (cuota de compensación militar) ...	116.000.000
Numeral 43.	Producto de peajes y transbordadores	1.000
Numeral 44.	Producto del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	1.582.000
Numeral 45.	Tasa sobre patentes y registros de marcas y productos de la "Gaceta de Propiedad Industrial"	9.570.000
Numeral 46.	Tasa sobre minas	1.000.000
Numeral 47.	Producto de muelles fluviales	151.000
Numeral 48.	Producto de la venta de las publicaciones de carácter tributario	25.000.000
Numeral 49.	Otras tasas y multas no especificadas	698.520.000

2. RENTAS CONTRACTUALES

Capítulo IX

a) Petróleos y oleoductos.

Numeral 52.	Antex Oil and Gas Company - Concesión El Difícil	567.000
Numeral 53.	Chevron Petroleum Company - Concesión Zulia	6.696.000
Numeral 54.	International Petroleum Colombia - Concesión Provincia, El Conchal, El Limón y El Roble	9.455.000
Numeral 55.	Magdalena Oil Company - Concesión Sampués	70.000
Numeral 56.	Petróleos Colombo-Brasileros - Concesión Carnicerías	146.000
Numeral 57.	Petróleos Colombo-Brasileros - Concesión Neiva	4.740.000
Numeral 58.	Petróleos Colombo-Brasileros - Concesión Tello	3.160.000
Numeral 59.	Texas Petroleum Company - Concesión Cocorná	205.000
Numeral 60.	Texas Petroleum Company - Concesión Ermitaño	63.000
Numeral 61.	Texas Petroleum Company - Concesión Palagua	2.157.000

Numeral 62. Texas Petroleum Company - Concesión Rionegro	1.000
Numeral 63. Texas Petroleum Company - Concesión San Miguel, Orito, Acaé y Churuyaco	28.147.000
Numeral 64. Texas Petroleum Company - Concesión Tetuán	229.000
Numeral 65. Texas Petroleum Company - Concesión Tisquerama	237.000
Numeral 66. Texas Petroleum Company - Concesión Totumal	20.000
Numeral 67. Texas Petroleum Company - Concesión Velásquez, Guaguaquí-Terán	746.000
Numeral 68. Cánones superficiarios de petróleos	3.042.000
Numeral 69. Participación nacional en transportes por oleoductos, gasoductos y poliductos	12.585.000
Numeral 70. Producto de la Empresa Colombiana de Petróleos	1.000

Capítulo X

b) Productos y participaciones.

Numeral 75. Productos de bienes nacionales	1.500.000
Numeral 76. Fondo de servicios docentes (planteles de doble jornada)	1.000
Numeral 77. Producto del Instituto Electrónico de Idiomas	2.520.000
Numeral 78. Participación de la explotación de minas	15.000
Numeral 79. Participación en la explotación de salinas (administración IFI)	1.000
Numeral 80. Otros ingresos por rentas contractuales no especificadas	7.425.000

Capítulo XI

c) Otros recursos.

Numeral 83. Consignación del Incora para atender el servicio de la deuda con el Gobierno Nacional	1.425.000
Numeral 84. Consignación del Incora para atender el servicio del crédito BIRF 624-CO	27.356.000
Numeral 85. Consignación del Incora para atender el servicio del crédito BIRF 739-CO	7.722.000
Numeral 86. Consignación del Incora para atender el servicio del crédito AID 514-L-046	2.574.000
Numeral 87. Consignación de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para atender el servicio del crédito BIRF 448-CO	34.240.000
Numeral 88. Consignación de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para atender el servicio del crédito BIRF 651-CO	45.510.000
Numeral 89. Consignación del Banco Ganadero para atender el servicio del crédito AID 514-L-048	11.090.000
Numeral 90. Consignación del Banco de la República para atender el servicio del crédito AID 514-L-040	28.000.000
Numeral 91. Consignación del Banco de la República para atender el servicio del crédito AID 514-L-044	7.400.000
Numeral 92. Consignación del Banco de la República para atender el servicio del crédito AID 514-L-049	2.900.000
Numeral 93. Consignación del Banco de la República para atender el servicio del crédito AID 514-G-042, L-039 y L-024	56.000.000
Numeral 94. Consignación del Banco de la República para atender el servicio del crédito 842-CO	26.465.000

RECURSOS DE CAPITAL

Capítulo XII

Recursos del Balance del Tesoro.

Capítulo XIII

Recursos del crédito.

a) Recursos del crédito interno.

Numeral 107. Emisión de Bonos, Ley 21 de 1963	700.000.000
Numeral 108. Emisión de Bonos de Valor Constante	160.000.000

b) Recursos del crédito externo.

Numeral 115. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 680, celebrado con el BIRF, utilizable en 1977 para el Fondo Vial Nacional ...	51.240.000
Numeral 116. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 971, celebrado con el BIRF, utilizable en 1977 para Fonade	151.368.000
Numeral 117. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 849, celebrado con el BIRF, utilizable en 1977 para el Incora, destinado al proyecto Atlántico II	21.141.000
Numeral 118. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 118, celebrado con el BIRF, utilizable en 1977 para el Incora, destinado al proyecto del Caquetá II	201.761.000
Numeral 119. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 1163, celebrado con el BIRF, utilizable en 1977 para el Incora, destinado al proyecto Córdoba I	231.460.000
Numeral 120. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 238, celebrado con el BID, utilizable en 1977 para el programa integrado en la zona Oriental de Bogotá	641.226.000
Numeral 121. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 344, celebrado con el BID, utilizable en 1977 para el programa integrado de la zona Oriental de Bogotá	659.695.000
Numeral 122. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 304, celebrado con el BID, utilizable en 1977 para el Fondo Vial Nacional ...	137.129.000
Numeral 123. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 455, celebrado con el BID, utilizable en 1977 para el Fondo Vial Nacional ...	217.750.000
Numeral 124. Equivalente en pesos del producto del préstamo número 514-T-C77, celebrado con la AID, utilizable en 1977 para fomento y desarrollo cooperativo	76.000.000
Total del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital ... ...$	62.748.192.000

SEGUNDA PARTE

PRESUPUESTO DE GASTOS

Artículo 2º Aprópiase para atender los gastos del Gobierno Nacional, durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1977, una suma igual a la del cálculo de las Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación, determinado en el artículo anterior, por un valor de sesenta y dos mil setecientos cuarenta y ocho millones ciento noventa y dos mil pesos ($ 62.748.192.000) moneda legal, distribuida entre las distintas Ramas del Poder Público, así:

A) RAMA LEGISLATIVA

Congreso Nacional.

a) Funcionamiento ... ...

Relaciones Exteriores.		
a) Funcionamiento	561.070.000	
b) Inversión	5.000.000	566.070.000
Justicia.		
a) Funcionamiento	652.891.000	
b) Inversión	105.695.000	758.586.000
Hacienda y Crédito Público (ordinario).		
a) Funcionamiento	4.301.341.000	
b) Inversión	3.769.062.000	8.070.403.000
Hacienda (Deuda Pública Nacional).		
a) Funcionamiento		8.991.330.000
Defensa Nacional.		
a) Funcionamiento	4.321.941.000	
b) Inversión	797.940.000	5.119.881.000
Policía Nacional.		
a) Funcionamiento	3.362.486.000	
b) Inversión	84.000.000	3.446.486.000
Agricultura.		
a) Funcionamiento	290.115.000	
b) Inversión	1.461.891.000	1.752.006.000
Trabajo y Seguridad Social.		
a) Funcionamiento	2.069.260.000	
b) Inversión	34.267.000	2.103.527.000
Salud Pública		
a) Funcionamiento	3.167.820.000	
b) Inversión	2.174.276.000	5.342.096.000
Desarrollo Económico.		
a) Funcionamiento	1.298.525.000	
b) Inversión	1.223.853.000	2.522.378.000
Minas y Energía.		
a) Funcionamiento	142.724.000	
b) Inversión	1.056.383.000	1.199.107.000
Educación Nacional.		
a) Funcionamiento	9.062.251.000	
b) Inversión	3.306.529.000	12.368.780.000

Comunicaciones.		
a) Funcionamiento	193.328.000	
b) Inversión	38.040.000	231.368.000
Obras Públicas.		
a) Funcionamiento	190.411.000	
b) Inversión	4.252.075.000	4.442.486.000
D) RAMA JURISDICCIONAL		
a) Funcionamiento		1.851.833.000
E) MINISTERIO PUBLICO		
a) Funcionamiento		339.255.000
Total Presupuesto de Gastos		$ 62.748.192.000

RESUMEN

Total Presupuesto de Funcionamiento		$ 33.920.290.000
Total servicio de la deuda		$ 8.991.330.000
Total Presupuesto de Inversión		$ 19.836.572.000
Total Presupuesto de Gastos		$ 62.748.192.000

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

I

De las rentas.

Artículo 3º Las sumas que por concepto de auditaje deben pagar los Establecimientos Públicos Descentralizados y las empresas industriales y comerciales del Estado, de conformidad con lo establecido en la Ley 151 de 1959 y Decreto-ley 173 de 1956, serán consignadas por dichas entidades en la Tesorería General de la República dentro de los tres primeros meses de la vigencia de 1977, e ingresarán a fondos comunes. Las respectivas contribuciones serán determinadas por resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en los costos del servicio.

Artículo 4º La Contraloría General de la República no podrá certificar como disponibilidad presupuestal el mayor producto de ninguna tasa en un ejercicio anterior, para adicionar el presupuesto en curso.

II

De las reservas del Balance del Tesoro.

Artículo 5º Al liquidar el ejercicio fiscal de 1976, en el Balance del Tesoro de la Nación sólo se incluirán como pasivos, las obligaciones que correspondan a contratos perfeccionados antes del 31 de diciembre de dicho año. Los compromisos adquiridos antes de la misma fecha se incluirán como reservas de apropiación en concordancia con lo dispuesto en el artículo 122 del Decreto-ley 294 de 1973, siempre y cuando en uno y otro caso, los suministros de bienes o la prestación de servicios se haya cumplido en dicho año.

Artículo 6º La Dirección General del Presupuesto podrá solicitar a la Contraloría General de la República la constitución de reservas en

el Balance del Tesoro para apropiaciones financiadas con recursos del crédito, no ejecutadas total o parcialmente, cuando en concepto del Director General de Crédito Público esté asegurado el ingreso del recurso.

III

De los gastos.

Artículo 7º Las partidas del Presupuesto de Gastos que requieran ser distribuidas, podrán serlo mediante resolución originaria del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo, con aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expresada por conducto de la Dirección General del Presupuesto, lo que en caso de duda, determinará si una apropiación está o no sujeta a este requisito.

Artículo 8º Prorrógase durante el año de 1977 la vigencia del Decreto 406 de 1959 y la que las complementan o adicionan sobre austeridad en los gastos públicos en las entidades que correspondan a las tres Ramas del Poder Público.

Artículo 9º Todo aporte o préstamo del Presupuesto de Gastos, sólo podrá girarse a los funcionarios de manejo debidamente afianzados, de las entidades encargadas directamente de invertirlos, quienes serán responsables de su gestión ante la Contraloría General de la República.

Artículo 10. Con las apropiaciones del período fiscal de 1977 no podrán pagarse gastos de vigencias expiradas, salvo el caso en que previo el cumplimiento de las formalidades legales se abran los créditos específicos al Presupuesto con dicho objeto.

IV

Disposiciones varias.

Artículo 11. Toda resolución que afecte las apropiaciones presupuestales para efectos de créditos y traslados de las mismas, deberá ser suscrita por el Ministro del Ramo o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente.

Artículo 12. Con excepción de los funcionarios del Ramo Diplomático y Consular, ningún otro podrá devengar simultáneamente remuneración y viáticos en dólares en el exterior.

Artículo 13. El Gobierno Nacional queda facultado para que en el Decreto de liquidación del Presupuesto reglamente esta Ley en los aspectos relacionados con las definiciones y clasificaciones de los gastos, el financiamiento y ejecución del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1977.

Artículo 14. El Gobierno Nacional hará las aclaraciones y correcciones de leyendas necesarias para enmendar los errores de transcripción o aritméticos que puedan existir en el Presupuesto.

Artículo 15. Todas las apropiaciones presupuestales para Acción Comunal se incluirán en el Presupuesto del Ministerio de Gobierno y estarán amparadas por la Ley 19 de 1958 y demás disposiciones concordantes.

Artículo 16. El Gobierno Nacional podrá, en el decreto de liquidación, ubicar y programar las apropiaciones de fomento regional dentro de los capítulos de la entidad a que correspondan, y determinar los requisitos que deban cumplirse para el pago.

Artículo 17. El Gobierno Nacional, en el decreto de liquidación del Presupuesto, hará que las apropiaciones del Ministerio de Educación Nacional en los capítulos del Situado Fiscal, jornadas adicionales, Ley 43 de 1975, planteles nacionales, se detallen en anexos a nivel de Fondos Educativos Regionales (FER).

Artículo 18. De las apropiaciones del Situado Fiscal de 1977 correspondientes al Ministerio de Salud Pública en lo referente a aportes para hospitales, puestos y centros de salud y entidades de asistencia social, deberá destinarse como mínimo una suma igual a la apropiada en el Presupuesto de 1974.

Artículo 19. En las Divisiones y Secciones Delegadas del Presupuesto en los Ministerios, Departamentos Administrativos, el Congreso Nacional, Policía Nacional, Rama Jurisdiccional y Ministerio Público, sin excepción alguna se llevará la contabilidad y se ejercerá el control de la ejecución presupuestal. En consecuencia, las solicitudes de acuerdo de gastos, los giros, constitución de reservas y cualquier documento que afecte el Presupuesto se tramitará por el Jefe Delegado de Presupuesto ante la respectiva entidad, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 127 del Decreto-ley 294 de 1973, orgánico del manejo del Presupuesto. Igualmente será aplicable esta norma a las entidades descentralizadas donde funcionan oficinas delegadas dependientes de la Dirección General del Presupuesto.

Artículo 20. Cuando las entidades que están obligadas por su carácter de deudoras directas, a pagar servicios de obligaciones externas, no lo hicieren oportunamente, el Gobierno podrá retener sus apropiaciones y acuerdos del Presupuesto vigente.

Artículo 21. Los gastos con cargo a las partidas apropiadas para las comisiones de la Cá-

mara de Representantes y del Senado de la República, serán ordenados por el Presidente de la respectiva corporación, previa solicitud escrita de la Mesa Directiva de la comisión correspondiente y no podrán ser destinadas a gastos diferentes de los solicitados por ésta.

Artículo 22. La presente Ley rige a partir del primero (1º) de enero de mil novecientos setenta y siete (1977).

Dada en Bogotá, D. E., a ... de ...».

El demandante considera que se violó el artículo 208 de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 2º, 14 y 25 del Decreto extraordinario 294 de 1973 (reglas normativas del Presupuesto), por cuanto "mientras las normas invocadas obligan al Gobierno Nacional a formar anualmente el Presupuesto de Rentas y el proyecto de Ley de Apropiaciones, incluyendo indispensablemente todos los planes y programas del Estado colombiano sin exceptuar ninguno, artículo 2º, Decreto 294 de 1973, ni deducir ningún recurso (artículo 14, Decreto 294 de 1973), sin embargo, en el proyecto respectivo no fueron incluidos los planes y programas de fomento a la industria del café de que tratan las leyes, los decretos y los contratos ya descritos, siendo obligatoria su inclusión, porque esos planes hacen parte de la política económica y social del Congreso de Colombia y del Gobierno Nacional y han debido incluirse para que el Congreso los apruebe anualmente y puedan continuar ejecutándose con los dineros públicos.

En cambio, sucede que la Federación Nacional de Cafeteros en su presupuesto general de ingresos y egresos de 1977, los contempla para ejecutarlos, sin que previamente el Congreso haya legalizado el correspondiente gasto público en la ley anual de Presupuesto y Ley de Apropiaciones (artículo 206 de la Constitución)".

Igualmente expresa el actor que se violó el artículo 210 de la Carta en concordancia con los artículos 7, 14 y 15 del Decreto extraordinario 294 de 1973, cargo que fundamenta así:

"1. Mientras la norma constitucional invocada y las reglas de la ley normativa contenidas en los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 14 y 25 del Decreto extraordinario número 294 de 1973 (febrero 28), obligan al Congreso de la República de Colombia a establecer todas las rentas nacionales y a fijar los gastos de la Administración Pública (funcionamiento e inversión), pero sujetándose estrictamente tanto al artículo 210 como a las reglas de la ley normativa citada, en cambio en la Ley 35 de 1976 no se estableció el presupuesto o cálculo de las rentas de que tratan los artículos 43 y 226 del Decreto extraordinario número 444 de 1967 y el Decreto de emergencia económica número 2374 de 1974, ni la prevista en el artículo 5º de la Ley 65 de 1942. Y resulta que esas rentas sí aparecen en cambio calculadas o presupuestadas por la Federación Nacional de Cafeteros así: en su presupuesto general de ingresos y egresos para la vigencia de 1977, en la cantidad de $ 370.789.129 (Decreto-ley 444 de 1967, Ley 66 de 1942) y calculada en $ 971.684.201, la renta proveniente de los servicios prestados a Fondonal y en el presupuesto extraordinario de esa Federación han sido estimados los impuestos cafeteros en cuantía de 400 millones de pesos (bonanza cafetera); ahora bien, resulta que con su producto, dos mil millones de pesos colombianos, se atiende a los gastos de funcionamiento e inversión de la mencionada Federación, sin que el Congreso de la República tenga injerencia en un asunto tan importante para la vida constitucional de Colombia, como es la autorización presupuestal para recaudar e invertir la no despreciable suma de aquellos dos mil millones de pesos colombianos.

"2. En que a pesar de que tales rentas nacionales son dineros públicos de la Nación, que acrecientan la cuenta del Fondo Nacional del Café, y son manejadas por la Federación Nacional de Cafeteros, sin embargo, a mi juicio, esa inversión también ha debido ser fijada previamente por el Congreso de la República en la correspondiente ley de apropiaciones —Ley 35 de 1976—, no sólo por mandato de los artículos 206 y 210 de la Constitución que hace imperiosa su fijación para poder ser invertida en el año fiscal, sino porque su inversión fijada por el Congreso es la consecuencia de la obligatoriedad del artículo 208 de la Constitución y de los artículos 2º, 14 y 25 del Decreto extraordinario 294 de 1973 que han previsto que el correspondiente gasto público proveniente de todas las rentas nacionales debe reflejar los planes y programas del Estado colombiano".

Y por último, afirma que en el presupuesto general de ingresos y egresos de la Federación Nacional de Cafeteros aparece la suma de $ 971.684.201, a título de ingresos de esa entidad, por servicios prestados por esa Federación al Fondo Nacional del Café, "y que de conformidad con la legislación actual sobre el Fondo Nacional del Café y los contratos del Gobierno con la Federación antes mencionada, constituyen la remuneración que el Estado colombiano paga anualmente a la Federación Nacional de

Cafeteros por el manejo de la cuenta del Fondo Nacional del Café y por la dirección de los planes de desarrollo de la industria cafetera. Se trata de un gasto público del Estado colombiano que se hace entregándole a la Federación Nacional de Cafeteros por el Gobierno Nacional el producto de unos impuestos, a título oneroso, y sin que el gasto público correspondiente haya sido decretado por el Congreso de la República para la vigencia fiscal de 1977".

III. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 290 de 22 de septiembre de 1977 solicita se declare la exequibilidad de la Ley 35 de 1976, fundado en dos argumentos:

a) Que no existe violación del artículo 208 de la Carta por cuanto la "Ley del Plan" no ha sido expedida en razón de que el Congreso no ha constituido la Comisión Especial Permanente encargada de examinar en primer debate el correspondiente proyecto de ley, y

b) "En tratándose de la Ley de Presupuesto y de los motivos concretos aquí aducidos, bien puede afirmarse que las omisiones que se le achacan y cuyo fundamento jurídico no es preciso examinar, son susceptibles de reparación mediante los procedimientos anteriormente descritos y contemplados en la propia Constitución y en el estatuto orgánico del Presupuesto Nacional (Decreto extraordinario 294 de 1973). Si la inclusión de los rubros y partidas omitidos tuviese en verdad respaldo constitucional y legal; y si no obstante ello, la ley presupuestaria adicional no fuere expedida, y si los recaudos y los gastos continuaren realizándose, otros serían los actos afectados de inconstitucionalidad o ilegalidad, otras las consecuentcias de este proceder y otros también los procedimientos para restablecer el orden jurídico, diferentes en todo caso a la acusación y declaración de inexequibilidad de la Ley de Presupuesto impugnada.

"Desde luego, en aquellas circunstancias hipotéticas también habría de examinarse por las autoridades competentes, la responsabilidad de las personas autoras de tales actuaciones.

"Por lo demás, en nada se guardaría la integridad de la Constitución con una declaración de inexequibilidad cuyo efecto sería el de restablecer la vigencia del Presupuesto Nacional para 1976 (Ley 35 de 1976, en el cual se observan las mismas omisiones anotadas por el actor para el que se halla en ejecución".

Consideraciones:

1º En cuanto al cargo de violación de la parte final del inciso 3º del artículo 210 de la Carta, no es atendible, porque, como lo ha dicho la Corte, los planes y programas de desarrollo previstos por el artículo 76-4, en relación con el 80, ibídem, no han existido por falta de funcionamiento de los instrumentos constitucionales previstos para su estudio y aprobación por el Congreso. Y mientras este hecho subsista el plan no es condicionante de la validez de un tributo ni de un gasto público, ni de la ley del presupuesto.

2ª Ha sido decisión de la Corte, tomada en sentencia de 14 de octubre de 1970, que los fondos que del Estado recibe directa o indirectamente la Federación Nacional de Cafeteros para cumplir la tarea oficial y pública de fomentar y proteger la industria cafetera, base de la economía nacional, son de carácter público y por ello deben ser sometidos a control por la Contraloría General de la Nación.

3ª Según las leyes vigentes, tales recursos son de naturaleza diversa. El llamado "impuesto de pasilla", creado por las Leyes 128 de 1941 y 66 de 1942, artículo 5º, y la retención cafetera (Decreto 281 de 1957 y 80 de 1958), se han establecido a cambio, o como contraprestación de servicios encaminados a proteger la calidad del producto y la estabilidad de sus precios en el mercado, funciones ambas que debería y podría cumplir directamente el Estado si asumiera la tarea de dirección de la política cafetera en este aspecto. Y, el proveniente de la Ley 1ª de 1959 y el Decreto 444 de 1967, artículo 63, que es un impuesto claro, no sólo porque así lo denomina el texto, sino por la finalidad a que está destinado, que es la regulación del mercado cafetero.

Cierto es que estos recursos, ofrecen la particularidad de que, precisamente por los fines que cumplen, se recaudan unos, se recibe del Estado el último y se invierten directamente todos por la Federación de Cafeteros, entidad con la cual el Gobierno viene contratando desde 1927 los servicios de fomento, y protección de la industria cafetera, que, siendo base por ahora insustituible de la economía nacional, el propio Estado podría cumplir directamente. Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos "para-fiscales", que según la doctrina fiscal pueden existir y subsistir por fuera del manejo del Presupuesto Nacional. Ello, sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se le

llame, los preceptos constitucionales (206 y 210-1) y la Ley Orgánica del Presupuesto no lo permiten.

4ª Estos fondos, en consecuencia, y con arreglo a los artículos 206 y 210-1 de la Constitución Nacional, deberían estar calculados en el Presupuesto Nacional, y aparecer tanto en el renglón de ingresos como en el de apropiaciones, aunque con la característica propia ya anotada, de ser percibidos directamente y manejados por la entidad privada contratante con el Estado para su administración, es decir, la Federación Nacional de Cafeteros. Revisada cuidadosamente dicha ley para el año de 1977, es un hecho que tal inclusión no aparece, lo cual constituye una omisión, toda vez que, como se ha visto, tienen origen legal.

5ª Pero tal omisión no es causa de inexequibilidad de la mencionada ley. De acuerdo con el texto 210-1 de la Constitución Nacional, el Presupuesto debe ser elaborado con arreglo a la Ley Orgánica del mismo, que en este caso es el Decreto extraordinario 294 de 1973. Y esta ley como lo afirma el Procurador, trae reglas susceptibles de ser aplicadas en casos de omisión así como en las hipótesis de una declaratoria de inexequibilidad o de nulidad. Esta Ley Orgánica es un mecanismo de rango especialísimo en el orden jurídco, cuasi-constitucional, según jurisprudencia de la Corte, elaborado precisamente para facilitar el estricto cumplimiento de los textos constitucionales (Arts. 206, 208, 210-1), es *decir, para que el impuesto o tributo se pueda percibir. Sólo cuando no exista ley que establezca el tributo, su percepción y aún su incorporación al Presupuesto, resulta inconstitucional.*

Así ocurre, por ejemplo, cuando se trata de los casos señalados en los artículos 155 y 156 del Decreto 294 de 1973, normas que disponen cómo debe actuar el Gobierno cuando por causa de uno de aquellos, sobreviene una declaratoria de inconstitucionalidad o una nulidad. En el último caso, se supone que la declaratoria sería siempre parcial; y sólo excepcionalmente total, en el primero, pues de otra suerte resultaría insólito y de gran inconveniencia para toda la marcha de la administración, proceder, como lo pide la demanda, a declarar inexequible toda la ley del presupuesto, para que se produzca el fenómeno jurídico de su repetición, es decir, de aplicar íntegramente el presupuesto del año inmediatamente anterior cuando tal fenómeno jurídico solo debe tener aplicación por no presentación del proyecto de ley presupuestario correspondiente (Art. 209). De resto, la omisión corregible hace que el acto sea incompleto, pero no inexequible, si, por lo demás, la parte restante de la ley es inconstitucional.

6ª Hay, pues, una concatenación lógica en la Constitución, en materia tributaria, que va desde la competencia para decretar un impuesto, hasta su percepción e inversión. El primer aspecto lo define el artículo 43 cuando manda que en tiempo de paz sólo el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden imponer contribuciones; ésta es la condición *sine qua non* para que se pueda exigir un tributo. La segunda está determinada por lo que preceptúan los artículos 206 y 210, ya citados. Conforme al primero, la percepción del impuesto, exige que él figure en el respectivo presupuesto de rentas, y encuentre su correspondencia en la parte respectiva del presupuesto de gastos. Es un principio de orden en el manejo de los dineros públicos y en su gasto. Y finalmente de acuerdo con el segundo, el monto de aquellos ingresos, y en general, de las rentas de la Nación, así como el de sus gastos, mediante cálculos verificados de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva, deben integrar lo que se llama "el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones", todo para atender el servicio público en la correspondiente vigencia fiscal.

Si en el caso que ahora se estudia, existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción, se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia disponen, como se ha dicho, que la Federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de esos tributos, en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el Gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación, no objetable, y un destino claro y preestablecido que, como lo ha dicho repetidamente la Corte, hace parte de la tarea oficial. Hasta este momento no se percibe ningún quebranto de la Constitución. Lo que hay que hacer, y debe hacerse, es un cálculo de su producido e incluirlo en la ley de apropiaciones, para que el Presupuesto Nacional registre siempre, el valor aproximado de estos ingresos y de los correspondientes servicios. Pero la omisión en hacerlo constituye un vicio corregible, como antes se expresó, e inepto para determinar una declaratoria de inexequibilidad.

Existiendo pues, método legal para reparar la omisión que registra, en el aspecto que se estudia, la ley actual de presupuesto para 1977, número 35 de 1976, no se puede concluir violación del artículo 206 de la Carta Política, ni de ningún otro texto de la misma.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE la Ley 35 de 1976, que contiene el Presupuesto de Rentas y Apropiaciones para el año fiscal de 1977, por el aspecto demandado.

Cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Luis Carlos Sáchica, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Euclides Londoño Cardona, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy C., Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

Salvamento de voto.

Me separo de la decisión de la Corte, con fundamento en estas

Consideraciones:

1ª Los artículos 76 (ordinales 3 y 13), 206, 208 y 210 y otras disposiciones constitucionales concordantes, regulan la naturaleza jurídico-administrativa del Presupuesto Nacional. Hacen parte, los últimos, del Título XIX de la Constitución, "de la Hacienda". La reforma de 1968, al acentuar el sistema gubernamental de la planeación vinculó el presupuesto a los planes y programas de desarrollo económico y social de que trata el mencionado artículo 76, en su ordinal 4º.

El Presupuesto debe ser un instrumento eficaz de la política económica y financiera de la Nación y al tenor del artículo 208 de la Carta debe reflejar los planes y programas de desarrollo económico y social. Esta corporación en sentencia de 4 de septiembre de 1969 (G. J., Tomo CXXX, No. 2338, pág. 263), al respecto expresó lo siguiente:

"1. Preocupación universal de las últimas décadas, de la cual ha participado el país, es la de lograr el desarrollo económico mediante el necesario impulso y la gestión orientadora del Estado; para alcanzarlo se requiere la planeación y ésta implica proporcionar los gastos e inversiones, para suplir inmensas necesidades, a la magnitud siempre deficiente de los ingresos; existiendo gran desequilibrio entre aquellas y éstos, el único procedimiento lógico es adecuar el gasto a determinadas prioridades. Así, la racionalización del gasto público, su aplicación mediante criterios previamente determinados, es exigencia de la hora. Aunque desde la reforma de 1945 se introdujo en la Carta la noción de los planes y programas, que suponen esa racionalización del gasto, en la práctica la ausencia de aquellos y en especial la ilimitada libertad de iniciativa reconocida a las corporaciones públicas en materia de gastos, ha impedido en buena parte que se lograra tal propósito. Pero era tanta la urgencia que, al expedirse hace pocos años el último estatuto orgánico del Presupuesto Nacional, se consagró, entre otros restrictivos de la libertad, el precepto de que solo con la aceptación expresa y escrita del Ministro del ramo era posible al Congreso aumentar las partidas de gastos o introducir una nueva tanto como incrementar los cálculos del producido de las rentas o de los recursos del Tesoro. La reforma de 1968 dio mayor énfasis a la planeación general, entendida a todo el sector público, Nación, Departamentos y Municipios y aún al sector privado como por ese último extremo se deriva no sólo de los antecedentes de dicha reforma sino también de los textos positivos expresos, por ejemplo el inciso 1º del artículo 32 y la atribución 4ª del artículo 76, según su nueva versión. Y desde luego, un supuesto fundamental de la planeación es el de racionalizar el gasto público, creando los instrumentos que lo aseguren en la práctica, como las restricciones a la iniciativa del mismo.

"En la esfera nacional, se repite, la planeación cobra mayor fuerza en los textos de los numerales 4º y 20 del artículo 76, en relación con el artículo 80 que regula el procedimiento legislativo para fijar los planes y programas de desarrollo económico y social y con el 208 en cuanto enseña que el Presupuesto debe reflejar dichos planes y programas. Correlativamente se limita la iniciativa del gasto público, pues los proyectos respectivos sólo pueden tener origen,

generalmente, en el Gobierno, conforme al artículo 79, con las excepciones y modalidades allí previstas; y en cuanto al Presupuesto, se elevan a canon constitucional los principios arriba citados del estatuto orgánico del mismo, esto es que los cómputos de las rentas, del crédito y de los recursos del tesoro no pueden incrementarse por el Congreso, ni aumentarse los gastos ni incluir partidas nuevas, sin que en uno y otro caso medie la aceptación expresa y escrita del Ministro del ramo (artículos 210 y 211)''.

2. El Congreso al expedir el Presupuesto debe sujetarse a la Ley Orgánica del mismo, pero ésta debe estar avenida a los cánones constitucionales. La Corte en sentencia de 20 de septiembre de 1973 expresó:

''Una Ley Orgánica del Presupuesto, a la cual tiene que sujetarse estrictamente el Congreso para expedirlo, se impone, con primacía sobre cualquier otra, al propio legislador (V. Arts. 76-3, 210 C. N.). Ella regula una actividad especial de un órgano del Estado, y de ahí su nombre. Después de la Constitución tiene jerarquía superior. Pero no se concibe que contraríe mandatos de la Carta, ley de leyes, incluso la Orgánica que ahora se contempla''.

La Ley de Presupuesto anual tiene las características de acto condición o intermediario aunque formalmente se le considera como una ley (sentencia Sala Plena, 14 de julio de 1969). Permite la percepción de rentas creadas por leyes anteriores e igualmente autoriza la inversión del producto de esas rentas, debiendo reflejar los planes y programas como lo expresa el artículo 208 de la Carta. Este requisito constitucional se cumple al tenor del artículo 2º del Decreto 294 de 1973 con la indicación de tales planes:

''El Presupuesto General de la Nación será instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que *indique* las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente estatuto...''.

3. Actualmente el Presupuesto no puede reflejar los planes y programas de desarrollo económico y social, de conformidad con lo previsto en los artículos 208, 118-3 y 4, 76-4 y 80 de la Carta, por cuanto no ha sido integrada la Comisión Especial Permanente de que trata el artículo 80 que es la encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de tales planes y programas, lo mismo que la evolución del gasto público. Los planes y programas que debe reflejar el presupuesto a que alude el artículo 208 de la Carta son los previstos en el artículo 76-4, que deben cumplir en cuanto a su iniciativa y trámite (Art. 118-3), los requisitos especiales establecidos en el inciso segundo del artículo 79 y en el artículo 80 de la Constitución. No habiéndose expedido la llamada Ley del Plan, la norma acusada no infringe el artículo 208 de la Constitución.

2ª El artículo 2006 de la Constitución dice:

''En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos''.

Este texto proviene del Acto legislativo número 3 de 1910 (Art. 67), habiendo sido modificado por el artículo 66 del Acto legislativo número 1 de 1968 únicamente en el sentido de sustituir el verbo ''establecer'' por ''percibir'', que expresa la intención correcta. Es esta una garantía de los ciudadanos para poder tener la certeza de que los impuestos solamente deben pesar sobre ellos, mediante su inclusión en el Presupuesto de Rentas. Y desde luego que, si para establecer contribuciones o impuestos deben figurar en el Presupuesto de Rentas, es lógico que para hacer gastos debe regir principio semejante. Todo lo cual es consecuencia de la igualdad de los ciudadanos ante el impuesto y consagración del denominado principio de ''la fuerza restrictiva del Presupuesto'', que consiste en que el Ejecutivo no puede recaudar contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas ni hacer erogación alguna que no se halle incluida en el de gastos. Nuestro país sigue el sistema de ''anualidad'' del Presupuesto y por tanto éste no es técnicamente una ley sino un ''acto condición'', como lo ha calificado esta corporación, porque los impuestos y contribuciones no se establecen por dicho presupuesto, sino por leyes preexistentes que organizan el sistema tributario. El presupuesto es un cálculo previo y exacto de los ingresos o recursos y de los egresos o gastos fijados previamente por el Legislativo, para ser realizado en un período de un año. Este cálculo implica que el monto de los recursos y de los gastos sea igual (equilibrio presupuestal), tiene base legal, es anual y atribuye al Ejecutivo el poder de administrar la inversión del dinero afectado a la ejecución del presupuesto, es decir, a la realización de los gastos previstos.

La Corte ha dicho:

"El artículo 206 de la Constitución preceptúa que, de igual modo, en tiempo de paz, no se podrá percibir contribución que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos. Quiere decir lo anterior que no habrá exigibilidad de tributo sino mediante la respectiva y previa operación fiscal. Es una garantía más para el contribuyente, que hace valer a través de la voluntad del Congreso.

"El recaudo tributario es, pues, una operación compleja que consta de dos actos principales: uno legislativo, la ley o el decreto con fuerza de ley, que crea o establece el tributo; y otro un acto condición, o sea el presupuesto que calcula el producto del tributo en el año fiscal respectivo, y dispone, a la vez, su inversión en una actividad o servicio público". (Sentencia de 2 de agosto de 1971, G. J., Tomo CXXXVIII, Nos. 2340, 2341 y 2342, pág. 326).

2. En sentencia de 14 de octubre de 1970, la Corte expresó lo siguiente, refiriéndose a los dineros provenientes del impuesto al café:

"17. Si bien es cierto que la totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinara a 'la protección y defensa del café'. La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de un patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos, constitutivos de la administración de un impuesto, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe. Todos estos extremos se hallan consignados en la disposición transcrita de la Ley 48 de 1937. Se trata, pues, de fondos nacionales por su origen legal y recaudo oficial, de fondos nacionales por su destino, que se cumple mediante el manejo de ellos por la entidad encargada de emplearlos.

"La índole oficial, y en la hipótesis que se analiza, nacional, de los fondos recibidos se conserva intacta desde el instante de su recibo, durante su manejo por la Federación y hasta que dejen de existir por la utilización final a que la ley los destina.

"La Federación recibe, pues, sumas de origen público, concretamente un impuesto, con el deber de invertirlas en objetos determinados, de utilidad general, sin poder distraerlas en otros fines. Asume de tal manera el cumplimiento de una tarea de manejo de fondos fiscales, de gestión de dineros del erario, de administración de impuestos. Tales obligaciones consagradas por la ley, estipuladas en contratos y ceñidas a los estatutos de la Federación le imponen a ésta la responsabilidad inherente al cumplimiento de todo vínculo obligatorio, responsabilidad que en el caso bajo estudio supone la sujeción de rendir cuentas, a fin de que sean revisadas y fenecidas en la forma que determinan la Constitución y las leyes".

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno recauda el impuesto a la exportación del café y entrega su producido a la Federación Nacional de Cafeteros; ésta debe invertirlo en tareas relativas a la industria cafetera, reputadas de interés público. Los fondos que recibe la Federación Nacional de Cafeteros son de origen público, tienen su causa en un impuesto y su control fiscal corresponde a la Contraloría General de la República.

Estos fondos públicos provienen:

a) Del impuesto de pasilla consagrado en el artículo 5º de la Ley 66 de 1942;

b) Del impuesto de exportación del café, estatuido en el artículo 226 del Decreto 444 de 1967, modificado por el artículo 1º del Decreto 2374 de 1974, y

c) Del impuesto de retención del café de que trata el artículo 63 del Decreto citado 444 de 1967.

En los tres casos, se trata de rentas nacionales como lo reconoció la Corte en la sentencia antes transcrita, que se entregan a la Federación Nacional de Cafeteros para ser invertidas totalmente en tareas relativas a la industria del café.

3. De conformidad con la Ley 76 de 1927 y la 81 de 1930, entre el Gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros, desde el 16 de abril de 1928 hasta la fecha, se han celebrado contratos sobre prestación por esta última de los servicios de protección, defensa, fomento y mejoramiento de la industria cafetera, convenios que consagran dos prestaciones: el Gobierno como se ha dicho recauda el impuesto de exportación del café y entrega su producido a la Federación; ésta debe invertirlo totalmente en la industria cafetera. El artículo 2º de la Ley 76 de 1927 dispuso que:

"El Gobierno retribuirá los servicios del contratista con una suma igual al producto íntegro del impuesto que por esta ley se establece sobre la exportación del café", norma reafirmada por las Leyes 41 de 1937 y 11 de 1972. Los dineros que paga el Gobierno a la Federación Nacional

de Cafeteros por los servicios prestados por ésta en el manejo de la cuenta del Fondo Nacional del Café y la dirección de los planes de desarrollo de la industria del café, tienen origen público.

De acuerdo con lo anterior, se deduce que como los dineros que se entregan a la Federación Nacional de Cafeteros son públicos y su origen se causa en impuestos sobre la exportación del café, deben figurar en el Presupuesto de Rentas al tenor del artículo 206 de la Carta. Igualmente, los dineros que paga el Estado colombiano a la Federación anualmente por concepto de servicios prestados por ésta en el manejo de la cuenta del Fondo Nacional del Café y en virtud de los contratos que el Gobierno celebre con la citada Federación, constituyen un gasto público que debe figurar en la Ley de Apropiaciones según la citada norma constitucional. Debe observarse que en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación Nacional de Cafeteros para la vigencia de 1977, figuran como impuestos dentro de los ingresos estos rubros:

"1. Impuestos ... ...$ 370.789.129

"1.1. Decreto-ley 444 de 1967 369.107.209

"1.2. Ley 66 de 1942 .. ... 681.920

"1.3. Reintegro Fondos en operaciones conjuntas ... ... —o—

"2. Servicios prestados a Fondonal ... ... 971.684.201".

Lo anterior indica que dentro de los ingresos de la Federación Nacional de Cafeteros se incluyó el valor de los impuestos al café y los dineros que el Gobierno le pagó por servicios prestados al Fondo Nacional del Café, debiéndose haber incluido estas cantidades de dinero en el Presupuesto Nacional en virtud de la universalidad de éste y al tenor de los artículos 206 y 210 de la Carta. Esto significa que, como la Ley número 35 de 1976 (2 de diciembre), sobre Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1977 no incluyó como renta los dineros públicos provenientes del impuesto al café en el presupuesto, ni tampoco los dineros que debe pagar el Estado a la Federación como gasto autorizado por la Ley 76 de 1927 y demás normas pertinentes, la ley acusada viola ostensiblemente los artículos 206 y 210 de la Carta y por tanto es inconstitucional.

4. No puede argumentarse que tal inconstitucionalidad no se puede declarar por no estar prevista esta hipótesis en los artículos 155 y 156 del Decreto 294 de 1973, orgánico de la Ley de Presupuesto, por cuanto la infracción constitucional en este caso resulta únicamente de la confrontación entre la Constitución y el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones. La respectiva ley anual de presupuesto puede violar la Constitución, tanto por hechos positivos del Congreso o del Gobierno al incluir indebidamente partidas de rentas o de gastos, o por hechos negativos *al omitir* el Congreso o el Gobierno rentas o gastos previstos por la ley.

Según el artículo 14 del Decreto 294 de 1973, el presupuesto "tendrá como base el principio de universalidad. Por lo tanto, los estimativos incluirán sin excepción el reconocimiento total de las rentas provenientes de impuestos, bienes, servicios o actividades de la Nación, y todos los recursos de capital que la Nación espera recibir durante el año fiscal sin deducción alguna". Esto significa que se deben contabilizar todos los ingresos y gastos sin que se pueda excluir ninguna renta o gastos autorizados previamente por la ley.

No puede argumentarse que las rentas provenientes de los impuestos al café tienen destinación especial y por tanto no constituyen ingresos ordinarios de la Nación para efectos presupuestales al tenor del artículo 10 de la norma orgánica del presupuesto (Decreto 294 de 1973), por cuanto esta interpretación contraría el principio constitucional y legal de la universalidad (Art. 206 C. N. y 14 del Decreto 294 de 1973).

Lo anterior está indicando que si en el Presupuesto hay que incluir la totalidad de rentas provenientes de impuestos, "sin excepción", necesariamente deben ser incluidas las rentas provenientes de los impuestos al café así se consideren como "rentas especiales", tasas para fiscales. Además, no sobra advertir que el artículo 10 del Decreto 294 de 1973 no puede prevalecer sobre el artículo 206 de la Carta, por cuanto la Ley Orgánica del Presupuesto debe estar avenida a la Constitución sin que pueda modificarla o estatuir excepciones en ésta no previstas, como lo sostuvo la Corte en sentencia anteriormente transcrita.

La inexequibilidad observada de la Ley 35 de 1976 no es total sino parcial "por omisión" tanto respecto del Presupuesto de Rentas como de la Ley de Apropiaciones. Por tanto, bien puede el Gobierno ejecutar el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones aprobado por la Ley 35 de 1976, pero debe adicionarlo y ajustarlo incluyendo las rentas provenientes del impuesto al café y reconociendo como gasto la suma que el Gobierno paga a la Federación por los servicios que ésta preste en la protección y fomento de

la industria del café, para lo cual hay normas claras y precisas en la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional.

Para subsanar la inconstitucionalidad anteriormente observada, el Gobierno deberá cumplir las normas constitucionales y legales vigentes al respecto, de manera que se logre el equilibrio presupuestal y se observen los cánones constitucionales que han sido transgredidos en el presupuesto aprobado por la ley acusada. No hay lugar a declarar la inexequibilidad total por cuanto no se trata de vicios de procedimiento, por lo cual no es aplicable el artículo 155 del Decreto 294 de 1973. En cambio, se debe declarar la inexequibilidad parcial de la Ley 35 de 1976, en cuanto omitió el cálculo de rentas provenientes del impuesto al café y gastos que el Gobierno debe efectuar por causa de los contratos que ha suscrito con la Federación Nacional de Cafeteros y a que anteriormente se ha hecho referencia.

No es posible aceptar como lo afirma el Procurador que no exista inconstitucionalidad por cuanto las omisiones son susceptibles de reparación mediante los procedimientos descritos en la Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, debido a que el Presupuesto fue aprobado por una ley, que debe sujetarse a la Constitución y si la viola por actos positivos o negativos, se debe declarar la inexequibilidad, sin perjuicio de que se reparen por el Gobierno tales omisiones.

En virtud del principio de la universalidad consagrado en el artículo 206 de la Constitución "no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos", lo cual está indicando que si se omite una renta o un gasto se está violando la Carta, debiéndose declarar la inexequibilidad, debido a que la misión de la Corte es "la guarda de la integridad de la Constitución".

La ley anual de presupuesto debe ser completa en virtud del principio de universalidad, de conformidad con la Constitución (artículo 206) y la norma orgánica (Decreto 294 de 1973), lo cual indica que si no incluye rentas de origen público o gastos autorizados por ley, es parcialmente inconstitucional. No puede decirse que la Ley 35 de 1976 sea constitucional, por cuanto no es completo ni total el cómputo de los ingresos corrientes ni de los gastos. Lo anterior lleva a la conclusión de que la ley ha violado la Carta, habida consideración de que la omisión anteriormente observada implica necesariamente que los cómputos del Presupuesto de Rentas e Ingresos y el de Gastos no son exactos ni completos, lo que impide afirmar que la ley acusada sea constitucional.

5. La percepción de los ingresos oficiales provenientes de los impuestos al café por la Federación Nacional de Cafeteros es inconstitucional por cuanto no figuran en el Presupuesto de Rentas. Igualmente, el gasto efectuado por el Gobierno para pagarle a la Federación Nacional de Cafeteros los servicios prestados es también inconstitucional por cuanto no se encuentra incluido en la Ley de Apropiaciones. En ambos casos, los ciudadanos tendrían las acciones legales ante las autoridades pertinentes para el reintegro de tales dineros.

Si bien el Congreso es libre de dictar el presupuesto como quiera, debe sujetarse a la Ley Orgánica (Decreto 294 de 1973), y especialmente al principio de la universalidad que necesariamente conlleva el que tales ingresos y gastos sean calculados y computados en forma íntegra en el citado presupuesto. Por tanto, la ley acusada al violar el principio de la universalidad consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto y en los artículos 206 y 210 de la Carta, es notariamente inconstitucional.

Marco Gerardo Monroy Cabra
Magistrado.

Fecha ut supra.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOMBRAMIENTOS

Capacidad nominadora. En el terreno constitucional, la circunstancia de que una entidad o funcionario tenga facultad para nombrar no excluye en modo alguno que la ley pueda poner a esa facultad límites, tales como condiciones, requisitos, calidades, períodos, etc. De manera que no siempre donde se entrega la facultad de nombrar hay que entender que ella se practique sin condiciones ni limitaciones, pero sin el extremo de que resulte afectada la competencia constitucional nominadora. — Contraloría General de la República. Hace parte de la estructura de la administración, pues la labor de fiscalizar y controlar la percepción e inversión de los dineros públicos, y llevar la contabilidad de la Nación es, esencialmente, una modalidad de la tarea administrativa, muy específica, no solo por su naturaleza, sino por la misión que debe cumplir y los medios que debe emplear para hacerlo. Ello explica que la propia Constitución haya querido darle una organización especial. Pero eso no induce a pensar en forma alguna que pueda tener funciones judiciales o legislativas, o que, por cuanto la gran directriz de su conducta y desempeño público sea la técnica, la rectitud y la moralidad de sus funcionarios, haya dejado de pertenecer al cuadro político de la Administración Nacional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 10 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 45, noviembre 10 de 1977.

Es el caso de decidir la demanda que el ciudadano José Vicente Martínez Caballero, ha propuesto para que se declare inconstitucional el artículo 60 del Decreto 924 de 1976, en la parte que dice: "....con la aprobación del Presidente de la República". El texto completo del artículo dice así:

"El Contralor Auxiliar será nombrado por el Contralor General con la aprobación del Presidente de la República".

Considera la demanda que han sido quebrantados los artículos 60-5, el 120-5 y el 78-2 de la Constitución Nacional, por cuanto, de acuerdo con el primero, corresponde al Contralor General proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley; con arreglo al segundo, compete al Presidente, en materias de nombramientos, hacerlos en las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o leyes pertinentes, y al haberle señalado la ley la facultad de conombrar al Contralor Auxiliar, se apartó de este texto. Y por último el artículo en cuestión implica que el Congreso se ha inmiscuido en asunto que es de competencia de otros poderes.

Básicamente los argumentos de la demanda son tres:

a) Que la Contraloría General de la República no hace parte de la administración y que, por lo mismo, no le son aplicables sino sus reglas específicas de organización constitucional y legal;

b) Que desde la reforma constitucional de 1945 se quitó al Presidente de la República la atribución de intervenir en el nombramiento del Contralor Auxiliar, pues el Decreto extraordina-

rio 911 de 1932, que la consagraba, perdió implícitamente su vigencia, y

c) Que la teoría política de la separación de las Ramas del Poder Público implica necesariamente que el Jefe de la Rama Ejecutiva no extienda sus poderes hasta la Contraloría General o los confunda con los de ésta.

En su oportunidad el Procurador General de la Nación expresó que la norma es inconstitucional, porque contraría abierta y claramente el numeral 5º del artículo 60 de la Constitución, que señala como prerrogativa y deber del Contralor General de la República, el nombramiento de los empleados de su dependencia que haya creado la ley.

Consideraciones:

1ª La Constitución Política, en sus artículos 2º y 55, hace descansar la estructura del Estado en un poder público dividido en tres Ramas solamente: la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. Fuera de estas Ramas, toda creación sería artificial, y toda jurisprudencia descentrada, si no abusiva. Es cierto que la Contraloría General de la República no aparece enumerada en el artículo 76-9 de la Carta como elemento integrante de la estructura de la administración, pero ello no significa que haya dejado de hacer parte, alguna vez, de esa administración. Pues la labor de fiscalizar y controlar la percepción e inversión de los dineros públicos, y llevar la contabilidad de la Nación es, esencialmente, una modalidad de la tarea administrativa, muy específica por cierto, no solo por su naturaleza, sino por la misión que debe cumplir y por los medios que debe emplear para hacerlo. Ello explica que la propia Constitución haya querido darle una organización especial, que hoy se contiene en los artículos 59 y 60 de la Carta Política, correspondientes al artículo 8º del Acto legislativo número 1 de 1968, que en parte modificaron el acto de la misma naturaleza y número del año de 1945. Pero eso no induce a pensar en forma alguna que pueda tener funciones judiciales, por ejemplo, o funciones legislativas, o que, por cuanto la gran directriz de su conducta y desempeño público sea la técnica, la rectitud y la moralidad de sus funcionarios, haya dejado de pertenecer al cuadro político de la Administración Nacional. Dicho en otras palabras, es un sector especial y específico de la Administración, que tiene como funciones esenciales la de vigilarla y controlarla en el aspecto fiscal. Esta situación, por lo demás, quedó definida con precisión en la sentencia de 4 de abril de 1972. (G. J., Tomo CXLIV, No. 2364, pág. 102).

2ª El que aparece hoy como numeral 5º del artículo 60 de la Constitución, es exactamente el mismo texto que perteneció al numeral 5º del artículo 94 del Acto legislativo número 1 de 1945. En ambos se dice que corresponde al Contralor General nombrar los empleados de su dependencia, creados por la ley.

Una razón de conveniencia y de moral política, indica que tanto el Contralor General como quien haya de sustituirlo durante su período, por faltas transitorias, fueran elegidos por la Cámara de Representantes, ya que de todas maneras se trata de un funcionario potencialmente destinado a dirigir el control fiscal de la Nación, y no parece aconsejable que esa designación la cumpla en todo o en parte el Presidente de la República.

De un lado, en el terreno constitucional, la circunstancia de que una entidad o funcionario tenga facultad para nombrar no excluye en modo alguno que la ley pueda poner a esa facultad limitantes, tales como condiciones, requisitos, calidades, períodos, etc., como resulta, por ejemplo del artículo 62. De manera que no siempre donde se entrega la facultad de nombrar hay que entender que ella se practique sin condiciones ni limitaciones, pero sin el extremo de que resulte afectada la competencia constitucional nominadora.

Pero de otro lado, la intervención del Presidente para aprobar el nombramiento del Contralor Auxiliar, implica necesariamente su capacidad para no aprobarlo o vetarlo, si a bien lo tiene, lo que vendría a determinar, en últimas, que sería él y no el Contralor General, quien determinara inequívocamente el nombramiento de dicho funcionario. En este caso la facultad nominadora del Contralor quedaría reducida a una facultad de proposición. Este fenómeno, no sería ya una condición, ni un requisito, ni un limitante, sino la asunción parcial, por el Presidente de una competencia que no le está atribuida. Como de conformidad con los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto extraordinario número 924 de 1976, el Contralor Auxiliar, es un subalterno del Contralor General de la República, su nombramiento compete exclusivamente a éste con arreglo a lo dispuesto por el artículo 60-5 de la Constitución. Por tanto, la intervención del Presidente, establecida por la parte final del artículo 60 del mismo decreto, objeto de la acción, contraría el texto constitucional y así habrá de declararse.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLE el artículo 60 del Decreto extraordinario número 924 de 1976, sobre nombramiento del Contralor General Auxiliar, en la parte que dice: "con la aprobación del Presidente de la República".

Cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Luis Carlos Sáchica, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Euclides Londoño Cardona, Julio Salgado Vásquez, Marco Gerardo Monroy C., Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.



ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

Establecer la clasificación y nomenclatura de los cargos, así como las escalas salariales correspondientes a las distintas categorías de empleo, es tarea que corresponde al Congreso; fijar la Planta de Personal es tarea administrativa que corresponde al Gobierno. — Derechos adquiridos. En el plano constitucional, el problema de los derechos adquiridos no puede plantearse enfrentando una ley con una convención colectiva o con un contrato de trabajo. La noción del derecho adquirido implica una serie de situaciones subjetivas generalmente de contenido patrimonial en el ámbito de las personas, cuyo respeto, o desconocimiento, en términos de generalidad solo puede advertirse examinando la vigencia de una ley. De ahí porque el artículo 30 de la Constitución prohíbe la retroactividad de la misma solo cuando las lesiona y la permite cuando sobre el interés particular deba prevalecer el bien común o el interés social; y todo, previa la respectiva indemnización, o aún en ocasiones, sin ella. Pero una convención colectiva es otra cosa. Aunque la doctrina la califica con certeza de "ley de la industria" o "ley de la empresa", ello no significa que tenga la categoría de acto legislativo, sino solo que pueda contener normaciones generales, en materia laboral, de las cuales habrían de nutrirse los contratos individuales de trabajo mientras rija legalmente. Pero todo ello va creando situaciones individuales y no universales; y determinar si una de aquellas ha sido desconocida o lastimada por la expedición de una ley, es cuestión que debe desatar un litigio regular, con juez competente, y en modo alguno la Corte en misión de control constitucional. Para estos efectos, a la Corte le basta determinar que tanto la ley de facultades extraordinarias a que atrás se hizo mención, como el Decreto extraordinario 1652, algunos de cuyos artículos se vienen estudiando, mandan que sus normas rijan para el futuro, y que, por lo mismo, no agravian el artículo 30 de la Constitución.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 17 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobado según Acta número 46, noviembre 17 de 1977.

Los ciudadanos César Castro Perdomo, Esau Moreno Martínez, Heliodoro Agudelo Rivera, Josefina Iguarán y Pedro Luis Vera Grisales, han pedido que se declare la inexequibilidad de los artículos 3º, 5º, 35 y 36 del Decreto extraordinario número 1652 de julio 18 de 1977, cuyo tenor que aparece en el texto de aquel, es así:

DECRETO NUMERO 1652 DE 1977
(julio 18)

por el cual se determina el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley,

Decreta:

Artículo 1º *Del campo de aplicación.* El sistema especial de clasificación y remuneración a que se refiere el presente Decreto, regirá para

los empleados públicos y para los funcionarios de seguridad social que desempeñen las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales.

Artículo 2º *De la asignación básica mensual.* La asignación básica mensual correspondiente a cada cargo, estará determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos exigidos para su ejercicio, según la denominación, la clase y el grado establecidos en el presente Decreto.

Se entiende por denominación, la identificación de un conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un cargo; por clase, las divisiones específicas dentro de una misma denominación, según el nivel de complejidad; por grado, el número de orden que identifica inicialmente la asignación básica mensual del cargo, dentro de una escala ascendente.

Dichas asignaciones se modificarán de acuerdo con las convenciones colectivas a que se refiere el artículo 3º del Decreto 1651 de 1977.

Artículo 3º *De la escala de remuneración.* La asignación básica mensual de los empleos se determinará inicialmente de acuerdo con la siguiente escala:

Grados	*Asignación básica*
1	2.000
2	2.100
3	2.300
4	2.500
5	2.800
6	3.100
7	3.400
8	3.700
9	4.100
10	4.500
11	4.900
12	5.400
13	5.900
14	6.500
15	7.100
16	7.800
17	8.500
18	9.200
19	10.000
20	10.700
21	11.400
22	12.100
23	12.800
24	13.500
25	14.200
26	14.900
27	15.600
28	16.300
29	17.000
30	17.700
31	18.500
32	19.200
33	19.900
34	20.600
35	21.300
36	22.000
37	22.600
38	23.200
39	23.800
40	24.400
41	25.000
42	25.600

Esta escala comprende dos columnas así:

La primera indica los grados de remuneración.

La segunda determina las asignaciones básicas iniciales de las distintas clases de cargos del Instituto de Seguros Sociales.

Artículo 4º *De la aplicación de la escala.* Las asignaciones básicas de la escala corresponderán exclusivamente a cargos de carácter permanente y de tiempo completo.

Los cargos de media jornada se remunerarán en forma proporcional. Por ningún motivo se establecerán cargos cuya jornada de trabajo sea inferior a medio tiempo.

Artículo 5º *De la clasificación de cargos.* Establécese la siguiente nomenclatura de cargos:

Denominación	*Clase*	*Grado*
Abogado	I	13
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Administrador de Hospital	I	18
	II	20
	III	22

Denominación	*Clase*	*Grado*
	IV	24
	V	26
Administrador Público o de Empresas	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Agente de Seguros	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
	VII	24
	VIII	25
Almacenista	I	13
	II	14
	III	15
	IV	16
Analista de Administración	I	17
	II	18
	III	19
Analista de Personal	I	17
	II	18
	III	19
Analista de Sistemas	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Archivero	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
Arquitecto	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Asesor o Consejero	I	25
	II	27
	III	29
	IV	31
	V	33
	VI	35
Asistente Administrativo	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
	VII	24
Auxiliar Administrativo	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
	VII	15
	VIII	16
	IX	17
Auxiliar de Citas Médicas	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
Auxiliar de Almacén	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
Auxiliar de Artes Gráficas	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
	V	15
	VI	16

Denominación	*Clase*	*Grado*
Auxiliar de Cocina	I	9
	II	10
	III	11
Auxiliar de Contabilidad	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
	V	15
Auxiliar de Enfermería	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
Auxiliar de Farmacia	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
Auxiliar de Arquitectura e Ingeniería	I	16
	II	17
	III	18
	IV	19
	V	20
Auxiliar de Laboratorio	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
Auxiliar de Lavandería y Ropería	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
Auxiliar de Mantenimiento	I	7
	II	8
	III	9
	IV	10
	V	11
Auxiliar de Medicina	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
	V	14
	VI	15
	VII	16
Auxiliar de Personal	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
	V	16
Auxiliar de Rayos X	I	10
	II	11
	III	12
Auxiliar de Servicios Generales	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
	VII	15
Auxiliar de Rehabilitación	I	10
	II	11
	III	12
Auditor Administrativo	I	26
	II	27
	III	28
	IV	29
Auditor Interno	I	34
	II	35
	III	36
	IV	37
Auditor Médico		37
Ayudante de Odontología	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
Auxiliar de Nutrición	I	7
	II	8
	III	9
	IV	10
	V	11

Denominación	*Clase*	*Grado*
Asistente Social	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
Ayudante de Servicios Generales	I	5
	II	6
	III	7
	IV	8
Bacteriólogo	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Bibliotecario	I	12
	II	13
	III	14
Cajero	I	15
	II	16
	III	17
	IV	18
	V	19
	VI	20
Cajero Auxiliar	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
Cajero General	I	24
	II	25
	III	26
Camillero	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
Citotécnico	I	14
	II	15
	III	16
Codificador	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
Coordinador Asistencial	I	28
	II	30
	III	32
	IV	34
	V	36
	VI	38
Contabilista	I	13
	II	14
	III	15
	IV	16
	V	17
Contador	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Coordinador	I	13
	II	14
	III	15
	IV	16
	V	17
	VI	18
Chofer	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
Despachador	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
	V	14
Dibujante	I	14
	II	15
	III	16
	IV	17
	V	18
Director de Hospital	I	33
	II	34
	III	35

Denominación	*Clase*	*Grado*
	IV	36
	V	37
	VI	38
Director de Unidad Operativa ..	I	33
	II	34
	III	35
	IV	36
	V	37
Director General		33
Economista	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Ecónomo	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
	V	15
Educador de Salud	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Electricista	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
Empacador	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
Enfermero	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Estadígrafo	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
	V	16
	VI	17
	VII	18
Estadístico	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Gerente Seccional	I	32
	II	33
	III	34
Ingeniero	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Inspector	I	13
	II	14
	III	15
	IV	16
	V	17
	VI	18
	VII	19
Instructor	I	14
	II	15
	III	16
	IV	17
	V	18
	VI	19
Instrumentador	I	17
	II	18
	III	19
	IV	20
	V	21

Denominación	*Clase*	*Grado*
Jefe de Almacén	I	17
	II	18
	III	19
	IV	20
	V	21
	VI	22
Jefe de Departamento	I	27
	II	28
	III	29
	IV	30
	V	31
	VI	32
	VII	33
Jefe de División	I	34
	II	35
	III	36
	IV	37
	V	38
	VI	39
	VII	40
Jefe de Grupo	I	16
	II	17
	III	18
	IV	19
	V	20
	VI	21
Jefe de Oficina	I	34
	II	35
	III	36
	IV	37
	V	38
	VI	39
	VII	40
Jefe Departamento Clínico	I	33
	II	35
	III	37
	IV	39
Jefe de Grupo Profesional	I	24
	II	25
	III	26
Jefe de Sección	I	20
	II	22
	III	24
	IV	26
	V	28
	VI	30
	VII	32
Jefe Servicio Clínico	I	34
	II	36
	III	38
Jefe Unidad Programática Local	I	34
	II	36
	III	38
Kardixta	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
Laboratorista	I	13
	II	15
	III	17
	IV	19
	V	21
Médico	I	34
	II	35
	III	36
Médico Especialista	I	36
	II	37
	III	38
Mecánico	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
	V	14
	VI	15
	VII	16
Mecanógrafo	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13

Denominación	*Clase*	*Grado*
Monitor de Deportes	I	20
	II	21
	III	22
Nutricionista Dietista	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Odontólogo	I	34
	II	35
	III	36
Odontólogo Especialista	I	36
	II	37
	III	38
Oficinista	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
	V	14
	VI	15
Operador de Conmutador	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14
Operador de Equipo de Sistematización	I	15
	II	16
	III	17
	IV	18
	V	19
Operador de Máquinas y Equipos	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
	V	16
	VI	17
	VII	18
	VIII	19
Operario	I	8
	II	9
	III	10
	IV	11
	V	12
Perforador de Tarjetas	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
Profesional Especializado	I	23
	II	24
	III	25
	IV	26
	V	27
	VI	28
	VII	29
Profesional Universitario	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
	VII	24
	VIII	25
	IX	26
Programador de Equipo de Sistematización	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Químico Farmacéutico	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Recepcionista	I	11
	II	12
	III	13
	IV	14

Denominación	*Clase*	*Grado*
Revisor de Documentos	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
Secretario	I	14
	II	15
	III	16
Secretario Bilingüe	I	18
	II	19
	III	20
Regente de Farmacia	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
	V	16
Secretario Clínico	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
Secretario Ejecutivo	I	17
	II	18
	III	19
	IV	20
Secretario General		36
Sicólogo	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Subdirector Nacional	I	33
	II	34
	III	35
	IV	36
Subgerente Seccional	I	31
	II	32
	III	33
Supervisor	I	20
	II	21
	III	22
	IV	23
	V	24
	VI	25
Sustanciador	I	15
	II	16
	III	17
	IV	18
Técnico en Administración	I	20
	II	21
	III	22
	IV	23
Técnico en Anestesia	I	17
	II	19
	III	21
Técnico en Artes Gráficas	I	17
	II	18
	III	19
	IV	20
Técnico en Equipo	I	10
	II	11
	III	12
	IV	13
	V	14
Técnico en Mantenimiento	I	16
	II	17
	III	18
	IV	19
	V	20
Técnico en Laboratorio	I	14
	II	15
	III	16
Técnico en Ortesis y Prótesis	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15
Técnico en Radioisótopos	I	13
	II	15
	III	17

Denominación	*Clase*	*Grado*
Técnico en Radioterapia	I	13
	II	15
	III	17
Técnico en Rayos X	I	13
	II	15
	III	17
Terapista	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Tesorero	I	17
	II	19
	III	21
	IV	23
	V	25
	VI	27
	VII	29
	VIII	31
Tesorero General		35
Toma Muestras	I	9
	II	10
	III	11
	IV	12
	V	13
	VI	14
	VII	15
Trabajador Social	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Visitador	I	18
	II	19
	III	20
	IV	21
	V	22
	VI	23
Verificador de Tarjetas	I	12
	II	13
	III	14
	IV	15

Artículo 6º *Del manual de funciones.* La descripción de las funciones específicas de cada clase de cargo y el señalamiento de requisitos mínimos para su ejercicio, se hará en manual de funciones que elaborará el Instituto mediante resolución del Director General, refrendada por el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 7º *Del sistema de lista.* La remuneración de los médicos y odontólogos generales que presten servicios de atención primaria podrá ser determinada mediante el llamado sistema de lista.

De acuerdo con este sistema, cada médico u odontólogo general será remunerado según un número determinado de beneficiarios asignados a su cuidado, y a los cuales deberá prestar atención médica integral.

Artículo 8º *De la integración de lás listas.* De acuerdo con las necesidades del servicio y con las posibilidades de su prestación, se fijará el número mínimo de personas que integrará cada lista y el número máximo de beneficiarios que podrá conformarla.

La remuneración de cada profesional estará determinada por un número mínimo inicial de beneficiarios fijados por el Gobierno en el respectivo reglamento. Este número podrá incrementarse sin sobrepasar el máximo establecido conforme al artículo anterior y, en tal caso, el profesional tendrá derecho a una remuneración adicional por cada nuevo beneficiario.

Igualmente, si el número inicial de beneficiarios disminuyere, la remuneración del profesional se reducirá proporcionalmente.

Cuando por causas ajenas a la calidad de la atención o de los servicios prestados por un médico u odontólogo general, disminuyere el número de personas que integra su respectiva lista, el Instituto procederá a asignarle nuevos beneficiarios. En este caso, la remuneración del profesional no se reducirá.

Artículo 9º *De la inscripción y retiro de las listas.* Los beneficiarios tendrán derecho a solicitar del Instituto su retiro de una lista y su inscripción en otra, en las oportunidades y por las causas que determine el reglamento.

Las solicitudes de retiro de lista que tengan como causa la deficiente calidad de la atención

o de los servicios prestados, serán tenidas en cuenta para efectos de la evaluación y calificación a que se refiere el artículo 95 del Decreto 1651 de 1977.

Los profesionales con respecto a cuyas listas haya especial afluencia de solicitantes, serán tenidos en cuenta para efectos de dichas calificación y evaluación.

Artículo 10. *De la remuneración inicial.* El Gobierno determinará la remuneración mensual que corresponderá inicialmente a cada profesional por persona inscrita en su lista. Los respectivos decretos requerirán las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Seguridad Social y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 11. *De la reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará el sistema y los procedimientos para la aplicación de la remuneración por lista.

Artículo 12. *De las horas extras.* Cuando por razones del servicio fuere necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria de labor, el Director General del Instituto o las personas en quienes éste hubiere delegado dicha atribución, podrán autorizar descanso compensatorio o pago de horas extras, con sujeción a los siguientes requisitos:

a) El cargo no podrá ser de aquellos cuya remuneración se determina por el sistema de lista.

b) El trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen las actividades que hayan de desarrollarse.

c) El pago se liquidará de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia en el Código Sustantivo del Trabajo.

d) En ningún caso el monto total de lo pagado por concepto de horas extras durante el mes, podrá exceder el treinta por ciento de la asignación básica mensual del respectivo empleo.

e) Si el tiempo laborado en horas extras superare dicho monto, el excedente se reconocerá en tiempo compensatorio.

Artículo 13. *De la jornada nocturna.* Los funcionarios de seguridad social que presten servicios en turnos que se cumplan totalmente entre las 8:00 p. m. y las 6:00 a. m., del día siguiente, tendrán derecho al recargo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo, sobre remuneración del trabajo nocturno.

Artículo 14. *De los dominicales y festivos.* Los funcionarios de seguridad social que laboren en días dominicales o feriados, tendrán derecho al descanso compensatorio y al recargo contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo, sobre trabajo dominical y festivo.

Artículo 15. *De los estímulos e incentivos de carácter pecuniario.* Los estímulos e incentivos tendrán por objeto mejorar y mantener la calidad de los servicios de seguridad social y elevar el nivel del personal.

Unos y otros se vincularán necesariamente a la evaluación y calificación del desempeño de los funcionarios de seguridad social.

Artículo 16. *De la prima técnica.* Para funcionarios que deban desempeñar cargos de especial responsabilidad, créase una prima técnica como reconocimiento del nivel de formación técnico científica de sus titulares.

La prima técnica será equivalente a un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al cargo del funcionario al cual se asigna y se pagará mensualmente.

En ningún caso esta prima podrá exceder el cincuenta por ciento de la remuneración básica mensual de quien vaya a percibirla.

Artículo 17. *Criterio de asignación.* La asignación de prima técnica se hará en función de la evaluación del nivel técnico científico de que trata el artículo 95 del Decreto 1651 de 1977, de acuerdo con el procedimiento que determinen los reglamentos.

Artículo 18. *De la prima de gestión.* Para promover la eficacia en la prestación de los servicios, el cabal cumplimiento de las funciones propias del empleo y un adecuado tratamiento y atención de los usuarios, créase una prima de gestión que se asignará de acuerdo con la evaluación de que tratan los artículos 96 y 97 del Decreto 1651 de 1977.

La prima especial de gestión tendrá vigencia de un año, será equivalente a un porcentaje de la asignación básica mensual correspondiente al cargo del funcionario de seguridad social al cual se asigne y se pagará mensualmente.

Esta prima especial no podrá ser superior al cincuenta por ciento de la remuneración mensual básica de quien vaya a percibirla.

Artículo 19. *Del criterio de asignación.* La prima especial de gestión se asignará con base en la calificación de servicios correspondiente al año inmediatamente anterior.

Artículo 20. *Del límite de las primas técnica y de gestión.* En ningún caso la cuantía de las primas técnica y de gestión, sumadas podrá su-

perar el cincuenta por ciento de la asignación básica mensual.

Artículo 21. *De la reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento y determinará los factores que se tendrán en cuenta para establecer el monto de las primas técnica y de gestión.

Artículo 22. *De la prima de localización.* El Instituto podrá pagar una prima especial de localización a los funcionarios de seguridad social que deban prestar servicios en regiones que así lo justifiquen, especialmente por razón de las condiciones sociales y ambientales y de las distancias de los centros urbanos.

Dicha prima tendrá una cuantía máxima equivalente al diez por ciento de la remuneración mensual básica del respectivo cargo, se asignará individualmente y se perderá cuando varíen las circunstancias que le dieron origen.

Artículo 23. *De los viáticos.* Los funcionarios de seguridad social que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios, tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos y gastos de transporte de acuerdo con reglamentación especial del Gobierno.

Los viáticos se fijarán según la remuneración básica mensual, así:

ASIGNACION BASICA	Dentro del país viáticos diarios en pesos	Fuera del país viáticos diarios en dólares
Hasta $ 5.000	400	50
De $ 5.001 a $ 10.000	500	60
De $ 10.001 a $ 15.000	600	65
De $ 15.001 a $ 20.000	700	70
De $ 20.001 en adelante	800	80

Artículo 24. *De las condiciones de pago.* En las comisiones dentro del territorio nacional sólo se pagarán viáticos cuando el comisionado deba permanecer al menos un día completo en el lugar de comisión.

En ningún caso se reconocerán viáticos para comisiones de estudio.

Artículo 25. *De los gastos de transporte.* Para el cumplimiento de comisiones de servicio los funcionarios de seguridad social tendrán derecho a pasajes aéreos de ida y regreso. Si el viaje fuere al exterior, los pasajes serán de clase turística.

Artículo 26. *De los gastos de traslado.* Cuando un funcionario fuere nombrado con carácter permanente en otro municipio tendrá derecho a pasajes para él y su familia, y al reconocimiento del costo del transporte de sus muebles y enseres.

Artículo 27. *De los gastos de representación.* Establécense gastos de representación mensual para los siguientes empleos:

Director General ... ...$	10.000
Secretario General	6.000
Subdirectores Nacionales	6.000
Gerentes Seccionales	6.000
Jefes de División, Oficina y Departamento Nacionales	3.000

Artículo 28. *De la planeación del número de cargos.* En la planeación presupuestal de su gestión, el Instituto fijará el número total de cargos requeridos para el servicio y lo someterá a la aprobación del Gobierno Nacional.

El respectivo decreto llevará las firmas del Ministro a cuyo despacho se halle adscrito el Instituto, del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 29. *De los contratos de prestación de servicios.* El Instituto podrá celebrar contratos administrativos de prestación de servicios con profesionales independientes o con asociaciones de profesionales para desarrollar actividades relacionadas con la prestación de servicios especiales, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta.

Estos contratos, que no configuran relación laboral alguna con el particular contratista, deberán contener las cláusulas de caducidad, multas y garantías que se exigen para los convenios administrativos.

Los contratos de prestación de servicios se regularán por lo dispuesto en el Decreto 150 de 1976 y por las normas de este Decreto.

Artículo 30. *Del término.* Los contratos de prestación de servicios a que se refiere el artículo anterior tendrán una duración máxima de dos años, pero podrán ser renovados a voluntad de las partes, por períodos iguales.

Artículo 31. *Del objeto.* En el contrato de prestación de servicios se precisará que el particular contratista se obliga a atender los casos o a prestar los servicios que la entidad, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, ponga bajo su cuidado y por ello recibirá un honorario fijo de acuerdo con tarifas especiales.

Anualmente se fijarán las tarifas de pago por cada clase de servicios prestados, las que deberán ser aprobadas por el Gobierno Nacional.

Artículo 32. *De la caducidad administrativa.* Además de las causales de caducidad adminis-

trativa establecidas en la ley, lo serán del contrato de prestación de servicios de que trata este Decreto, las siguientes:

a) El cobro de sumas adicionales a los beneficiarios que envíe el Instituto.

b) La formulación indebida de medicamentos, exámenes y tratamientos según concepto de los funcionarios que ejerzan la auditoría interna.

c) La declaratoria de responsabilidad por hechos cometidos en su actividad profesional.

d) La suspensión en el ejercicio profesional.

Artículo 33. *De la prohibición de celebrar contratos.* Además de las prohibiciones establecidas en la ley, tampoco podrán celebrarse contratos administrativos de prestación de servicios con las personas que se encontraren inhabilitadas o impedidas para ejercer cargos en el Instituto.

Artículo 34. *De las convenciones colectivas sobre sueldos.* Para el sólo efecto de modificar las asignaciones básicas señaladas para los cargos del Instituto, éste podrá celebrar colectivamente convenciones con los sindicatos y asociaciones gremiales que representen a sus funcionarios.

Dichas convenciones requerirán la aprobación del Gobierno Nacional.

El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo.

Artículo 35. *De la planta de personal.* A partir de la fecha de expedición del presente Decreto, el Instituto de Seguros Sociales procederá a elaborar la planta de personal de conformidad con las disposiciones establecidas en este estatuto y hará los nombramientos de los funcionarios que vayan a desempeñar los diferentes cargos.

Las personas que prestan servicios al Instituto Colombiano de Seguros Sociales serán nombradas en cargos equivalentes a los que ocupan en la actualidad.

Si aceptaren la designación, se regirán por las normas del presente Decreto, a partir de la fecha en que tomen posesión de su cargo.

Artículo 36. El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 18 de julio de 1977.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Abdón Espinosa Valderrama.

Se afirma que fue violado el artículo 30 de la Constitución, porque a pesar de estar vigentes algunas convenciones colectivas que vinculaban al antiguo Instituto Colombiano de Seguros Sociales con sus trabajadores, las cuales contenían mejores beneficios económicos, el Decreto quebranta los derechos "de la gran mayoría de los trabajadores oficiales que actualmente devengan mejores sueldos que los decretados en el decreto acusado (sic)...". Sobre este tema se desplaza toda la acusación.

El Procurador General de la Nación, al descorrer el traslado que le fue hecho, opina que las normas demandadas son constitucionales, pues se limitan a señalar escalas de remuneración, clasificación de empleos, y vigencia del mismo decreto, aspectos que, en ningún punto quebrantan la Constitución, pues se encuentran dentro de los poderes normales de la ley. Y por considerar que los temas están relacionados, agrega copia del concepto suyo emitido en dos demandas que cursan en la Corte sobre otros decretos relacionados con la nueva organización del Instituto de Seguros Sociales. Afirma igualmente que no se observa ningún quebranto del artículo 30 de la Constitución, como lo sostiene la demanda.

Consideraciones de la Corte:

El decreto al cual pertenecen las normas sometidas a discusión constitucional, fue expedido en ejercicio de unas facultades extraordinarias que le confirió al Presidente por el término de 6 meses, a partir de su vigencia, la Ley 12 de 1977, para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administran. Desde el punto de vista temporal, habida cuenta que la sanción de la ley se produjo el 25 de enero del año que cursa, y que el decreto fue dictado el 18 de julio, se ha cumplido la primera parte de la prescripción señalada por el artículo 76-12 de la Constitución.

Desde el punto de vista de la materia, y para el preciso aspecto del tema sometido a discusión, el numeral 6º del artículo 2º de la ley de facultades, autorizó al Presidente para "fijar las escalas de remuneración correspondientes, las normas sobre clasificación de los empleos, el régimen de sus prestaciones sociales y las condiciones de ingreso y ascenso; y determinar las condiciones de estabilidad e incompatibilidades y el régimen disciplinario".

El artículo 3º demandado contiene las categorías de empleo del hoy llamado "Instituto de Seguros Sociales, y las escalas de remuneración

correspondientes''. Esta tarea corresponde al Congreso de acuerdo con las claras voces del artículo 76-9 de la Carta Política, y por lo mismo puede y podía ser materia de facultades extraordinarias, sobre todo, habida cuenta de que el artículo 47 del Decreto extraordinario 1650 de 1977 lo ha erigido en establecimiento público con características y funciones especiales propias de la seguridad social. En este aspecto, no hay rebasamiento ninguno de la Constitución.

El artículo 5º, también demandado, se refiere a la clasificación y nomenclatura de los cargos, punto éste respecto al cual puede hacerse la misma consideración que precede. El artículo 35 dispone que el Instituto procederá a elaborar la planta de personal de conformidad con las disposiciones del estatuto, y hará los nombramientos de los funcionarios que vayan a desempeñar los diferentes cargos. Agrega en los incisos 2º y 3º que las personas que venían prestando servicios al antiguo Instituto Colombiano de Seguros Sociales, serán nombradas en el nuevo, en cargos equivalentes a los que venían ocupando, y que si aceptaren la designación, sus funciones se regirán por las normas del Decreto, a partir de la fecha en que tomen posesión. Y por último, el artículo 36 manda que el Decreto rija desde la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ninguno de los aspectos anteriores aparece contrariando los textos constitucionales. Fijar la planta de personal de un establecimiento público cualquiera, es simple tarea administrativa que a él corresponde de acuerdo con sus leyes orgánicas, según lo tiene establecido la Corte en diferentes fallos. Que el personal quede sometido a las reglas propias que marcan no sólo el funcionamiento sino la finalidad del Instituto, es cuestión obvia, que se desprende de la naturaleza de las cosas. Que se nombre en los nuevos cargos, reclasificados, a las personas que venían prestando sus servicios al antiguo Instituto, es precepto que aunque no tiene raíces constitucionales, porque la libertad del nombramiento y remoción, es prerrogativa que compete a la administración, indica una actividad prudente, equitativa y de sensibilidad social, respecto de servidores que por tiempo largo o corto, habían vinculado sus actividades al servicio público de la seguridad social. Y ordenar que el Decreto rija desde la fecha de su expedición, es proceder, como lo hubiera podido hacer el Congreso, de acuerdo con repetidas decisiones de la Corte, con arreglo a la Carta. Pues, no obstante que la regla general y conveniente es que la ley rija siempre a partir de su promulgación, puede, ella misma, sin embargo, señalar otra fecha para su vigencia.

Resta agregar que el problema de los derechos adquiridos, en el plano constitucional, no puede plantearse enfrentando una ley con una convención colectiva o con un contrato de trabajo. La noción del derecho adquirido implica una serie de situaciones subjetivas generalmente de contenido patrimonial en el ámbito de las personas, cuyo respeto, o desconocimiento, en términos de generalidad, solo puede advertirse examinando la vigencia de una ley. De ahí por qué el artículo 30 de la Constitución prohíbe la retroactividad de la misma sólo cuando los lesiona y la permita cuando sobre el interés particular deba prevalecer el bien común o el interés social; y todo, previa la respectiva indemnización, o aun en ocasiones, sin ella.

Pero una convención colectiva es otra cosa. Aunque la doctrina la califica con certeza de ''ley de la industria'', o ''ley de la empresa'', ello no significa que tenga la categoría de acto legislativo, sino solo que pueda contener normaciones generales en materia laboral, de las cuales habrán de nutrirse los contratos individuales de trabajo mientras rija legalmente. Pero todo ello va creando situaciones individuales y no universales; y determinar si una de aquellas ha sido desconocida o lastimada por la expedición de una ley, es cuestión que debe desatar un litigio regular, con juez competente, y en modo alguno la Corte en misión de control constitucional. Para estos efectos, a la Corte le basta determinar que tanto la ley de facultades extraordinarias a que atrás se hizo mención, como el Decreto extraordinario 1652, algunos de cuyos artículos se vienen estudiando, mandan que sus normas rijan para el futuro, y que, por lo mismo, no agravian el artículo 30 de la Constitución.

También debe decirse que el Congreso es soberano para darle a la Administración Nacional la estructura que considere más conveniente, y para seguir las rutas de la política social que estime de mayor prudencia y necesidad para el país. La circunstancia de que lo que antes era actividad privada pase a ser oficial o la de que entre entes estrictamente oficiales se cambien sus denominaciones y ubicaciones administrativas, en razón del servicio, puede determinar, y seguramente lo hace, fenómenos jurídicos de otra índole que tengan relación con las vinculaciones de servicio que rijan en esas entidades. Pero constitucionalmente no son un limitante para la actividad del Congreso, y muy particularmente para las que le están adscritas, como norma general, en los artículos 62 y 76 de la Constitución.

Por otra parte, es planteamiento equivocado pretender que la convención colectiva es intangible y, además, fuente de uniformidad en las relaciones individuales de trabajo. Lo primero choca contra la dinámica del derecho del trabajo y los propósitos de avance de una política social; lo segundo confunde la unidad de la norma con la uniformidad o identidad de la relación de servicio personal. Aquella es igual en el sentido de que su contenido se mantendrá idéntico, mientras dure su vigencia, para los contratos de trabajo esta será siempre distinta porque tiene bases humanas y fácticas, que, salvo excepciones muy escasas consagradas en la ley, harán de cada contrato de trabajo una situación diferente.

Se concluye, pues, que ni las normas señaladas en la demanda, ni ninguna otra de la Constitución, han sido violadas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 3º, 5º, 35 y 36 del Decreto extraordinario número 1652 de julio 18 de 1977.

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Luis Carlos Sáchica, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Euclides Londoño Cardona, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 134, 135 y 136 del Decreto extraordinario 1651 de 1977. La clasificación efectuada mediante el uso de facultades extraordinarias, mantiene las dos especies básicas de empleados oficiales contempladas en los artículos 5º del Decreto extraordinario 3135 de 1968 y 3º del Decreto 1950 de 1973 y crea una tercera, la de los funcionarios de la seguridad social, ligados al ente administrativo por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, "sui generis", en cuanto les confiere el derecho a la celebración de convenciones colectivas con el objeto exclusivo de modificar las asignaciones básicas de los cargos, pero sometidos a un régimen de provisión de los cargos de disciplina, de estabilidad, de ascenso y de prestaciones sociales, especial para ese "status" o condición. — Servidores públicos. **Status frente a leyes administrativas: El "status" o condición de los servidores o empleados de un establecimiento público y la naturaleza de la relación laboral que a él los vincula, pueden ser fijados unilateralmente en la ley por tratarse de una situación jurídica general, administrativa. No constituyen derechos adquiridos, porque no se refieren a derechos civiles estipulados contractualmente.**

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 17 de noviembre de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Euclides Londoño Cardona*).

Aprobado por Acta número 46, noviembre 17 de 1977.

I. *Antecedentes.*

Los ciudadanos César Castro Perdomo, Esaú Moreno Martínez, Heliodoro Agudelo Rivera, Josefina Iguarán y Pedro Luis Vera Grisales, solicitan se declaren inexequibles los artículos 1º, 3º, 134, 135 y 136 del Decreto extraordinario número 1651 de 1977, cuyo texto en lo pertinente, expresa:

"DECRETO NUMERO 1651 DE 1977
"(julio 18)

"*por el cual se dictan normas sobre administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales.*

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley,

"*Decreta:*

"Artículo 1º *Del campo de aplicación.* El presente Decreto regula la administración del personal que presta sus servicios al Instituto de Seguros Sociales.

"Artículo 2º . . . . . .

"

"Artículo 3º *De los servidores del Instituto de Seguros Sociales.* Serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción, el Director General del Instituto, el Secretario General, los Subdirectores y los Gerentes Seccionales de la entidad. Tales empleados se sujetarán a las normas generales que rigen para los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

"Las demás personas naturales que desempeñen las funciones de que trata el artículo precedente, se denominarán funcionarios de seguridad social, con excepción de las personas que cumplan las funciones relacionadas con las siguientes actividades, que serán trabajadores oficiales: aseo, jardinería, electricidad, mecánica,

cocina, celaduría, lavandería, costura, planchado de ropa y transporte.

"Los funcionarios de seguridad social estarán vinculados a la administración por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, que les confiere el derecho a celebrar colectivamente con el Instituto convenciones para modificar las asignaciones básicas de sus cargos.

"Artículo 134. *De la vinculación a la planta de personal.* Las personas que al entrar en vigencia el presente Decreto tengan celebrados contratos individuales de trabajo con el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, serán nombrados en los empleos de la planta de personal que adoptará el Instituto de Seguros Sociales. Si aceptaren la designación, procederán a tomar posesión de sus cargos.

"Se exceptúan las personas que de acuerdo con el presente estatuto tuvieren la calidad de trabajadores oficiales.

"Artículo 135. *De la prohibición de celebrar contratos de trabajo.* En ningún caso podrán celebrarse contratos de trabajo en el Instituto de Seguros Sociales para el ejercicio de cargos que deben ser desempeñados por funcionarios de seguridad social. Tampoco podrá este Instituto celebrar con sus servidores convenciones que no se hallen referidas exclusivamente al aumento de asignaciones básicas.

"Artículo 136. El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"... ... ...".

(Diario Oficial número 34840 de 5 de agosto de 1977).

II. *Violaciones y razones invocadas.*

Se estima que fue violado el texto 30 de la Carta Política, en razón de que el Decreto 1651 de 1977, en el artículo 1º extiende su campo de aplicación a los actuales trabajadores oficiales del antiguo I.C.S.S., quienes en su mayoría están vinculados al Instituto mediante contratos de trabajo, como consecuencia de las convenciones colectivas de trabajo respectivas, y al hacer esa extensión la norma impugnada vulnera los derechos adquiridos que tienen aquellos trabajadores, cuyo origen es la vinculación contractual que determina unas relaciones más favorables que la nueva vinculación legal y reglamentaria.

Con fundamento similar se considera violada la aludida norma constitucional por el artículo 3º de dicho decreto, por cuanto el inciso tercero de esta norma ordena que el personal adscrito al I.C.S.S., hoy Instituto de Seguros Sociales, queda en adelante vinculado a éste por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, mientras que dentro de los derechos adquiridos que la Constitución garantiza está el de poder continuar en esa relación contractual frente a la entidad.

Respecto al artículo 134 se afirma que afecta los contratos de trabajo celebrados por los trabajadores oficiales y el anterior Instituto por que la reorganización los da por terminados para ajustarlos al decreto extraordinario, causa que no estaba contemplada cuando se pactó la convención colectiva y, según el artículo 30 de la Constitución, el legislador debe proteger los derechos civiles adquiridos con justo título por aquellos trabajadores, uno de los cuales es el de que sus relaciones laborales con el nuevo Instituto se continúen desarrollando por las normas laborales pactadas que son más favorables que las de los Decretos extraordinarios 1651, 1652 y 1653 de 1977. Se agrega que las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre el Instituto y sus trabajadores son válidas, por cuanto fueron "llevadas a cabo" por entidad pública debidamente autorizada para negociar en esa forma con sus trabajadores "y además se solemnizó conforme a la ley".

En relación con el artículo 135 se reitera el cargo de que al prohibir la celebración de contratos de trabajo con los funcionarios de seguridad social y también convenciones colectivas de trabajo se vulneran derechos adquiridos de los trabajadores oficiales como consecuencia de las convenciones colectivas correspondientes, hay desmejoramiento porque se frena una conquista laboral como es la validez de los contratos de trabajo y se lesiona el derecho que tiene cada trabajador oficial a continuar vinculado al Instituto mediante contrato de trabajo.

Finalmente, se considera que el artículo 136 del Decreto 1651 de 1977 viola el mencionado artículo 30 de la Carta porque aquella norma da fuerza jurídica inmediata al conjunto de disposiciones contenidas en el estatuto y con ello se vulneran derechos adquiridos de los trabajadores del Instituto que ya ingresaron a su patrimonio como consecuencia de las convenciones colectivas celebradas, lo mismo sucede con la derogatoria de las normas contrarias.

III. *Concepto del Procurador General.*

En escrito de octubre 5 de 1977 el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el que opina que las disposiciones demandadas son exequibles y solicita que la Corte lo declare así.

Apoya su conclusión en que tanto lo que el estatuto denomina campo de aplicación, que es el objeto o contenido del estatuto, como la clasificación de los empleos y de los empleados, según las funciones o labores, modo de vinculación, etc., y la determinación de la naturaleza jurídica de ésta que forman parte del estatuto básico de un establecimiento público, es materia regulable por el legislador conforme al artículo 76-10 de la Constitución, que fue lo que realizaron los artículos 1º y 3º del Decreto 1651 de 1977. Criterio que extiende a la manera de proveer los empleos públicos del Instituto, con excepción del Director General respecto de quien la norma tenía que ajustarse al artículo 120-1 de la Carta. Observa que carece de fundamento la tacha propuesta contra el artículo 134, en razón de que no dispone la terminación de los contratos individuales de trabajo vigentes entonces y nada dice qué sucede con quienes no aceptaren las nuevas designaciones; estima que el cargo contra el artículo 135 es infundado por cuanto esta norma legisla inequívocamente para el futuro, y, consecuencialmente, carece también de consistencia el formulado contra el artículo 136, sobre fecha de vigencia del decreto y derogatoria de las disposiciones contrarias.

Como la Procuraduría emitió ya su opinión sobre la demanda de inexequibilidad de los artículos 1, 41, inciso 1º, y 42 del Decreto 1653 de 18 de julio de 1977, que es otro de los expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 12 de 1977, acompaña copia de ese concepto.

IV. *Consideraciones de la Corte.*

El Decreto 1651, del que forman parte los textos cuya legitimidad constitucional se discute, fue expedido el 18 de julio de 1977 en ejercicio de las facultades extraordinarias que, por el término de 6 meses, se confirieron al Presidente de la República por medio de la Ley 12 del mismo año para "determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administran" y para "fijar las escalas de remuneración correspondientes, las normas sobre clasificación de los empleos, el régimen de sus prestaciones sociales y las condiciones de ingreso y ascenso; y determinar las condiciones de estabilidad e incompatibilidades y el régimen disciplinario", según lo preceptúan los artículos 1º y 2º, numeral 6º.

El artículo 1º impugnado se limita a señalar la finalidad o campo de aplicación del Decreto 1651 de 1977 que "regula la administración del personal que presta sus servicios al Instituto de Seguros Sociales", nueva denominación de la entidad encargada de administrar los seguros sociales obligatorios, contenida en el artículo 47 del Decreto 1650 del mismo año, norma que además le da la naturaleza de establecimiento público al mencionado instituto. Es por ello necesario determinar el concepto de "personal" de éste para establecer si el legislador extraordinario rebasó el canon 30 de la Constitución, pues del simple enunciado del objetivo del decreto no emerge el agravio a la Carta.

El artículo 3º del Decreto 1651 de 1977 comprende el concepto de "personal" en la locución genérica "servidores del Instituto de Seguros Sociales", clasificados en tres categorías o especies, a saber:

a) Empleados públicos;
b) Funcionarios de seguridad social, y
c) Trabajadores oficiales.

A la primera categoría o especie pertenecen el Director General del Instituto, el Secretario General, los Subdirectores y los Gerentes Seccionales, que desempeñan cargos administrativos, según la clasificación que de las funciones hace el artículo 2º, ibídem, son de libre nombramiento y remoción y se sujetan a las normas generales que rigen para los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En consecuencia, ligados al Instituto por una relación legal y reglamentaria.

La segunda está compuesta por las personas naturales que desempeñan cargos asistenciales (artículo 2º, ibídem), están vinculados por una relación de naturaleza especial, y sometidos a un régimen jurídico también especial.

La tercera está formada por personas naturales que cumplen funciones administrativas relacionadas con las actividades de aseo, jardinería, electricidad, mecánica, cocina, celaduría, lavandería, costura, planchado de ropa y transporte, vinculados al Instituto por contrato de trabajo (artículo 134, ibídem) y sujetos al régimen propio de esta clase de trabajadores.

La nueva clasificación mantiene las dos especies básicas de empleados oficiales contempladas en los artículos 5º del Decreto extraordina-

rio 3135 de 1968 y 3º del Decreto 1950 de 1973 y crea una tercera, la de los funcionarios de la seguridad social, ligados al ente administrativo por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, "sui generis", en cuanto les confiere el derecho a la celebración de convenciones colectivas con el objeto exclusivo de modificar las asignaciones básicas de sus cargos. Pero, además, que en el cuerpo de normas de los Decretos 1651 y 1653 de 1977, se someten a un régimen de provisión de los cargos, de disciplina, de estabilidad, de ascenso y de prestaciones sociales, especial para ese "status" o condición.

La clasificación de los empleados según las funciones o actividad que cumplen, su modo de vinculación, la naturaleza jurídica de ésta y la manera de proveer los empleos o cargos de un establecimiento público, con excepción del Director General que debe ceñirse al precepto 120-1 de la Constitución, corresponde al Congreso, según las nítidas voces del artículo 76-9 y 10 de ésta. Tal fue la materia desarrollada en los artículos 1º y 3º del Decreto 1651 de 1977, con arreglo a las facultades conferidas al legislador extraordinario en el artículo 1º in fine, en concordancia con el 2º, numeral 6º, de la Ley 12 del mencionado año.

El "status" o condición de los servidores o empleados de un establecimiento público y la naturaleza de la relación laboral que a él los vincula, pueden ser fijados unilateralmente en la ley por tratarse de una situación jurídica general, administrativa. No constituyen derechos adquiridos, porque no se refieren a derechos civiles estipulados contractualmente.

Respecto de los derechos adquiridos garantizados en el artículo 30 de la Constitución, la Corte, en fallo del 17 de febrero de 1976, dijo:

"La norma constitucional anotada se refiere, entre otros, a los derechos constituidos 'con arreglo a las leyes civiles', es decir, a las que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles, como lo prevé el artículo 1º del respectivo Código.

"Mas el ejercicio normal o excepcional de la función legislativa del Poder Público genera igualmente, otra clase de leyes, las denominadas 'administrativas', que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las 'civiles', se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas, realmente ésta no existe. En el primer caso, lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto, hay equilibrio de derechos y poderes; en el segundo hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el derecho *privado* y el derecho *público*: el primero se aplica, de modo preferente, por *concierto;* el segundo, igualmente, por *imperio*".

Los razonamientos que anteceden son igualmente valederos en lo que respecta a la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 134 y 135 del Decreto 1651 de 1977. De otro lado, cabe observar que estas normas, como los artículos 1º y 3º, ibídem, no modifican las situaciones ya consumadas para los empleados públicos y trabajadores oficiales, rigen únicamente sus situaciones futuras. Y en lo que se refiere a los funcionarios de seguridad social debe advertirse que esta es una nueva categoría de servidor de la entidad, creada por el mismo decreto, con relación a la cual no cabe hablar de situaciones anteriores.

Por último, el artículo 136 impugnado se contrae a ordenar que "el decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias", como lo hubiera podido hacer el Congreso, con arreglo a la Carta.

Adicionalmente debe anotarse que, como lo ha sostenido esta corporación, decidir una controversia relativa a una situación jurídica individual, originada en una convención colectiva o en un contrato de trabajo, que se considera lesionada por la expedición de una ley, es función ajena a la Corte en ejercicio de la jurisdicción constitucional que se limita a definir la exequibilidad de una norma legal, mediante la confrontación con la norma superior y nada más.

Todo lo anterior permite concluir que los textos acusados se ajustan a las facultades conferidas en la Ley 12 de 1977, en cuanto la materia reglada es desarrollo de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º, numeral 6º, y al tiempo de su ejercicio, y no violan precepto alguno de la Constitución Política.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, 134, 135 y 136 del Decreto extraordinario número 1651 de 1977.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano A., Euclides Londoño Cardona, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Exequibilidad de los artículos 1º, 41, inciso 1º, y 42 del Decreto extraordinario 1653 del 18 de julio de 1977. — Facultades para fijar el régimen de prestaciones sociales de los establecimientos públicos. Sin perjuicio de las situaciones subjetivas creadas anteriormente, la vigencia del régimen que establece en el artículo mencionado no puede plantear problemas de retroactividad, por su entera novedad, y tal creación legislativa, ajustada a la expresa facultad de la Ley 12 citada, no envuelve violación constitucional alguna. Corresponde nada más al ejercicio de la potestad legislativa atribuida al Congreso en el artículo 76-9 para fijar el régimen de prestaciones sociales de los establecimientos públicos. Esa es la naturaleza asignada al mencionado Instituto en el artículo 47 del Decreto 1650 de 1977, y aquella facultad fue otorgada al Gobierno en la Ley 12 de 1977, artículo 2º, ordinal 6º, para hacer la fijación de dicho régimen como legislador extraordinario.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 17 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobada por Acta número 46, noviembre 17 de 1977.

I. *Antecedentes.*

Los ciudadanos César Castro Perdomo, Esaú Moreno Martínez, Heliodoro Agudelo Rivera, Josefina Iguarán y Pedro Luis Vera Grisales, solicitan se declaren inexequibles los artículos 1º, 41, inciso 1º, y 42 del Decreto extraordinario número 1653 de 18 de julio de 1977, cuyo texto es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1653 DE 1977
"(julio 18)

"por el cual se establece el régimen especial de prestaciones sociales de los funcionarios de seguridad social que prestan sus servicios al Instituto de Seguros Sociales.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley,

"Decreta:

"Artículo 1º *Del campo de aplicación.* Los funcionarios de seguridad social del Instituto de Seguros Sociales, tendrán derecho al reconocimiento de las garantías sociales y económicas que se establecen a continuación, en la cuantía y términos fijados por el presente estatuto.

"Artículo 2º .....

"..... .....

"Artículo 41. *De la aplicación del presente estatuto.* Las normas del presente Decreto se aplicarán en el reconocimiento y efectividad de las prestaciones causadas a partir de la fecha de su expedición, y respecto de aquellas personas que habiendo sido designadas para desempeñar cargos en la Planta de Personal del Instituto de Seguros Sociales, acepten el nombramiento y tomen posesión.

"..... .....

"Artículo 42. El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y cúmplase.

"....."

(Diario Oficial número 34840 de 5 de agosto de 1977).

II. *Violaciones y razones invocadas.*

Los actores consideran que las normas acusadas son violatorias del artículo 30 de la Constitución Política.

Fundan ese aserto, básicamente, en que los trabajadores del Instituto de Seguros Sociales "tienen derecho adquirido a que sus prestaciones sociales se rijan por las convenciones colectivas de trabajo pactadas", pues, en su opinión, son más favorables que el régimen establecido en las normas que impugna (Art. 1º e inciso 1º del artículo 41). Adicionalmente, afirman que tales convenciones han sido formalizadas legalmente, y que el I.C.S.S. ha obrado con competencia suficiente para celebrarlas.

Respecto del artículo 42 acusado, sientan que la violación consiste en que, al dar vigor jurídico inmediato al Decreto 1653 en mención, sin hacer reserva sobre los derechos adquiridos por los trabajadores, ni hacer distinción alguna entre ellos, y al derogar las normas contrarias a sus disposiciones, desconoce derechos que fueron constituidos bajo su vigencia. Para precisar tales derechos transcriben parcialmente la convención pactada en 1974, y sostienen que uno de los derechos vulnerados es el de gozar de los beneficios en ella conseguidos.

Respaldan la validez de las convenciones colectivas de trabajo en su doble carácter de convenciones-leyes, con apoyo en la doctrina y en jurisprudencia de la Corte, expuesta en fallo de 5 de abril de 1975 sobre la obligatoriedad de los contratos.

La competencia del I.C.S.S. para celebrar convenciones colectivas la sustentan basándose en que el artículo 76-11 de la Constitución Política, según el cual el Estado tiene atribuciones para celebrar contratos administrativos tendientes a lograr el funcionamiento regular y continuo de los servicios públicos, y en que el I.C.S.S., desde su creación tuvo competencia legal para adoptar las decisiones necesarias al cumplimiento de sus fines.

Concepto del Procurador General.

El Procurador rindió el concepto de rigor en escrito de 3 de octubre pasado, sosteniendo la exequibilidad de las normas acusadas, por encontrarlas ajustadas a las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 12 de 1977, de conformidad con el artículo 76-12 de la Constitución, y porque el legislador tiene facultad para fijar el régimen de prestaciones de los servidores de los establecimientos públicos, al atribuirle la Constitución en los numerales 9 y 10 del artículo 76 del mismo estatuto las referentes a la creación de estas entidades y la expedición de sus estatutos orgánicos, actos que comprenden el régimen prestacional de aquellos.

Agrega que las disposiciones impugnadas solo rigen situaciones posteriores a su vigencia, y que "6. Lo que en cada caso concreto pueda suceder con las convenciones colectivas vigentes a la expedición del Decreto 1653, no es cuestión para dilucidar en un proceso de inexequibilidad, ni constituye motivo para que ésta sea declarada respecto de una norma como las impugnadas, de naturaleza jurídica abstracta, general y objetiva, reguladoras de un servicio público y expedidas con los fundamentos constitucionales anteriormente analizados".

Consideraciones de la Corte:

1ª El Decreto número 1653 de 1977, a cuyo articulado corresponden las disposiciones acusadas, fue expedido en ejercicio de las facultades de que se revistió al Presidente de la República mediante la Ley 12 de 1977.

El cargo formulado contra el artículo 1º y el primer inciso del artículo 41 del Decreto 1653 es el de que, al aplicarse estas disposiciones a los funcionarios de seguridad social del Instituto de Seguros Sociales, resulta que se está sustituyendo el régimen convencional de prestaciones sociales de tales funcionarios por uno de carácter legal, y que las garantías sociales y económicas reconocidas en este estatuto son menos favorables que las prestaciones que estaban pactadas en convenciones colectivas, lo cual entraña violación del derecho adquirido a celebrar esa clase de convenciones y al goce de las prestaciones en ellas estipuladas y, por tanto, implica infracción del artículo 30 de la Constitución.

A este propósito ha de observarse, en primer término, que el artículo 1º del Decreto 1653 no se limita simplemente a fijar el campo de aplicación del mismo, cuando declara que a los funcionarios de que se trata les deberán ser reconocidas las garantías sociales y económicas que se establecen en el mismo decreto, en la cuantía y términos en él señalados. En verdad, lo que resulta de esta disposición es el establecimiento, que hace el Gobierno como legislador extraordinario, por primera vez, de un nuevo régimen prestacional: el que corresponde a una también nueva clase de servidores del Instituto de Seguros Sociales, como son los "funcionarios de seguridad social", categoría creada por el Decreto 1651 de 1977, dictado con base en las mismas facultades extraordinarias de la Ley 12 de 1977.

Por consiguiente, sin perjuicio de las situaciones subjetivas creadas anteriormente, la vigencia del régimen que se establece en el artículo mencionado no puede plantear problemas de retroactividad, por su entera novedad, y tal creación legislativa, ajustada a la expresa facultad de la Ley 12 citada, no envuelve violación constitucional alguna. Corresponde nada más, al ejercicio de la potestad legislativa atribuida al Congreso en el artículo 76-9 para fijar el régimen de prestaciones sociales de los establecimientos públicos. Esa es la naturaleza asignada al mencionado Instituto en el artículo 47 del Decreto 1650 de 1977, y aquella facultad fue otorgada al Gobierno en la Ley 12 de 1977, artículo 2º, ordinal 6º, para hacer la fijación de dicho régimen como legislador extraordinario.

De modo que ningún convenio objetivo de la índole de los invocados por los demandantes, puede entrabar el ejercicio de la función legislativa, pues esa potestad no es materia de compromiso. Envuelve ejercicio de poder público, desligado de intereses particulares, y es de su esencia la plena autonomía en la formulación del derecho, con el respeto debido y garantizado de los efectos cumplidos bajo el imperio de la normatividad anterior.

De otra parte, ha de tomarse en cuenta, que de acuerdo con el artículo 30 del Decreto extraordinario 1651 de 1977, los funcionarios de seguridad social están vinculados a la administración por una relación legal y reglamentaria "de naturaleza especial", en tanto les concede el derecho a celebrar colectivamente con el Instituto convenciones pero solo "para modificar las asignaciones básicas de sus cargos", mas no su régimen prestacional.

La naturaleza del vínculo laboral existente entre la administración y aquellos funcionarios, tomando en consideración, además, la naturaleza del Instituto, permite concluir que su régimen prestacional es de igual carácter. Esto es, que puede ser fijado unilateralmente en la ley por tratarse de una relación administrativa, de derecho público, y no de "derechos civiles estipulados contractualmente", como afirman los demandantes.

Y, así, el régimen prestacional de los nombrados funcionarios de seguridad social del mencionado establecimiento público es hoy de origen legal, dentro de las modalidades señaladas en el Decreto 1653 de que se habla.

En este sentido y en forma constante, la Corte ha sostenido en relación con las garantías consignadas en el artículo 30 de la Constitución:

"La norma constitucional anotada se refiere, entre otros, a los derechos constituidos 'con arreglo a las leyes civiles', es decir a las que 'determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles', como lo prevé el artículo 1º del respectivo Código.

"Mas el ejercicio normal o excepcional de la función legislativa del Poder Público genera, igualmente, otra clase de leyes, las denominadas 'administrativas', que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las 'civiles', se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas, realmente ésta no existe. En el primer caso, lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto, hay equilibrio de derechos y poderes; en el segundo hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el derecho *privado* y el derecho *público:* el primero se aplica, de modo preferente, por *concierto;* el segundo, igualmente, por *imperio*". (Fallo del 17 de febrero de 1976).

El concepto de "leyes administrativas", derivado y propio del ejercicio del poder del Estado frente a quienes le están subordinados, tanto en condición de gobernados como de servidores de sus funciones, implica, por virtud del interés público que representa, la facultad para cambiar la ley con efectos hacia el futuro. De lo cual se desprende, que las disposiciones acusadas, en cuanto señalan el régimen de prestaciones sociales del establecimiento público, Instituto de Seguros Sociales, es constitucional.

Debe considerarse, además, que la Corte ha sostenido que "la jurisdicción constitucional, tal como aparece concebida en el Título XX de la Carta, artículo 214, no comprende la decisión de las controversias entre gobernantes y gobernados, derivadas de posibles perjuicios causados por los actos o hechos de los primeros. Su ejercicio se limita a definir la exequibilidad de una norma legal, mediante confrontación con la norma superior, y nada más" (fallo del 10 de agosto de 1973, Sala Plena). De modo que el planteamiento sobre violación de situaciones subjetivas es extraño a la acción de inexequibilidad, referido como debe estar a una cuestión de puro derecho objetivo y abstracto, y no es pertinente confrontar el contenido y efectos de una convención colectiva de trabajo con el contenido del decreto en cuestión.

2ª Respecto del cargo hecho al artículo 41, inciso 1º, del Decreto 1653 por violación del mismo

artículo 30 de la Constitución, en cuanto sus disposiciones rigen a partir de su fecha de expedición, es preciso anotar:

a) Que dicha disposición prescribe que la aplicación de sus normas se refiera al reconocimiento y efectividad de "las prestaciones causadas a partir de la fecha de su expedición", o sea, que únicamente rige situaciones futuras, posteriores a su vigencia, sin efecto retroactivo, y.

b) Que su aplicación igualmente está circunscrita a las personas que "habiendo sido designadas para desempeñar cargos en la Planta de Personal del Instituto de Seguros Sociales, acepten el nombramiento", es decir, a quienes entran o continúen en el servicio mediante tal nombramiento, después de la iniciación de la vigencia del nuevo régimen prestacional, sin que se afecten situaciones anteriores.

3ª El cargo formulado contra el artículo 42 del Decreto 1653 de 1977, es, en el fondo, el mismo hecho a las otras disposiciones acusadas. Se sintetiza en que el efecto inmediato que atribuye a las demás disposiciones de aquel decreto, sin que se haya hecho reserva de los derechos adquiridos por los trabajadores del citado Instituto, viola la garantía del artículo 30 de la Constitución, infracción que se repite con la derogatoria de las normas contrarias que constituyen derechos adquiridos por los trabajadores.

Debe advertirse que esta disposición coincide con la del artículo 41, inciso 1º, acusado. Esto es, que todos sus efectos son futuros y que solo comprenden a quienes acepten y tomen posesión de cargos en el nombrado Instituto, después de la expedición del decreto. No regula ni afecta situaciones jurídicas anteriores, ni desconoce efectos ya surtidos, de lo cual se deduce que no infringe el artículo 30 del estatuto constitucional. Argumentación que también vale para la disposición derogatoria, pues sus alcances tampoco tienen efecto retroactivo, que es la consecuencia natural de toda norma de derogación.

Demostrada la existencia y validez constitucional de la facultad legislativa para señalar el régimen prestacional de los servidores del Instituto en mención y, entre ellos, de los funcionarios de seguridad social, atribuida al Presidente de la República por la Ley 12 de 1977, cualquiera sea la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas de trabajo, el régimen de derecho público establecido, se repite, no puede entrar en colisión con aquellas.

Por esa razón, no es procedente invocar la fuerza obligatoria de una convención frente o contra la ley, ni tiene aplicación la jurisprudencia de la Corte sobre tal materia a que se refiere la demanda.

4ª Tampoco es pertinente sustentar la competencia del Instituto de Seguros Sociales para celebrar convenciones colectivas de trabajo, fundándola en el ordinal 11 del artículo 76 de la Carta.

Esta disposición atribuye competencia al Congreso para que, mediante ley, autorice al Gobierno la celebración de contratos. Sin entrar a calificar las convenciones de que se trata como contratos administrativos o de otra clase, es bien claro que dicha norma no se refiere a las facultades que en desarrollo de sus objetivos tengan los establecimientos públicos. Estas facultades se derivan directamente de los estatutos básicos y actos de creación de esos establecimientos, que corresponde expedir al Congreso, según el ordinal 10 del artículo 76 citado. Y en el campo prestacional, se reitera, de lo que dispone el ordinal 9º del mismo artículo.

5ª Las disposiciones acusadas, de otra parte, se ajustan a las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 12 de 1977, en cuanto a la materia y al tiempo de su ejercicio.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 1º, 41, inciso 1º, y 42 del Decreto extraordinario número 1653 de 18 de julio de 1977, "por el cual se establece el régimen especial de prestaciones sociales de los funcionarios de seguridad social que prestan sus servicios al Instituto de Seguros Sociales".

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Euclides Londoño C., Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ABOGACIA

Ejercicio. Exequibilidad del inciso final del artículo 21 del Decreto 250 de 1970. — La norma del artículo 21, inciso final, del Decreto 250 de 1970, acepta como ejercicio de la profesión, toda actividad jurídica, independiente o dependiente, en cargo público o privado. Esta ampliación del concepto se ajusta a un criterio más racional y lógico que comprende un desenvolvimiento intelectual de mayores beneficios para la comunidad, que el limitado al campo del "litigio", de los "procesos" o de "las contenciones" ante la jurisdicción estatal. Finalmente, la norma acusada expedida por el legislador extraordinario, tiene respaldo en el artículo 159 de la Carta que defiere a la ley el señalamiento de las calidades para desempeñar cargos del orden jurisdiccional y del Ministerio Público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 24 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

Aprobada Acta número 47, noviembre 24 de 1977.

El ciudadano Jorge Valencia Vargas, solicita que se declare la inexequibilidad del inciso final del artículo 21 del Decreto-ley 250 de 1970.

I

Texto de la disposición acusada.

"DECRETO NUMERO 250 DE 1970

"por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

"El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma ley,

"Decreta:

"... ... ...

"Artículo 21. Inciso final:

"El ejercicio de la abogacía se podrá comprobar con el desempeño habitual de cualesquiera actividades jurídicas, tanto independientes como subordinadas, en cargo público o privado".

II

Normas constitucionales violadas y razones aducidas por el actor.

Luego de transcribir el texto de los artículos 150, 155, y 156 de la Constitución que afirma son los infringidos, agrega:

"De las normas constitucionales transcritas, surge meridianamente, que a la magistratura, tanto de Tribunales Superiores como de la Corte Suprema de Justicia, se accede mediante la comprobación, por lo menos, de una de estas 3 actividades profesionales del Derecho:

"A) *Cargos públicos.* Para la Corte: Desempeño en propiedad, de cualquiera de los cargos de Magistrado de la Corte, por cualquier tiempo; Magistrado de cualquier Tribunal Superior, por cuatro años; Fiscal de Tribunal Superior, por cuatro años; Procurador General de la Nación, por tres años; Procurador Delegado, por cuatro años; Consejero de Estado, por cuatro años.

"Para los Magistrados de Tribunal Superior: Desempeño en propiedad, por tiempo no menor de cuatro años, de cualquiera de los cargos de Magistrado de Tribunal de Distrito; Juez Superior o de Circuito o Juez especializado de igual o superior categoría; Fiscal de Tribunal o

Juzgado Superior; Magistrado de Tribunal Administrativo.

"B) *Ejercicio profesional.* O haber ejercido, durante cinco años por lo menos, para Magistrado de Tribunal y diez años para Magistrado de la Corte, 'la abogacía con buen crédito...'.

"C) *Docencia.* O haber enseñado derecho en un establecimiento público, durante cinco años para Magistrado de Tribunal o diez años para Magistrado de la Corte.

"9. Por tanto, ningún cargo público distinto a los señalados en los artículos 150 y 155 de la C. P., habilita para ser nombrado o elegido Magistrado de Tribunal Superior o de la Corte Suprema de Justicia.

"Como el inciso final del artículo 21 del Decreto 250 de 1970, permite acceder a dichos cargos, con la prueba del desempeño de 'actividades jurídicas, tanto independientes como subordinadas, en cargo público o privado', resulta en flagrante contradicción con los artículos 150 y 155 de la Carta Fundamental y debe, por lo mismo, ser declarado inexequible...".

El Procurador General expresa lo que en su concepto significa "ejercer la abogacía", así:

"Observa esta Procuraduría que 'ejercer la abogacía', o 'la profesión de abogado', en todas las definiciones de los diccionarios, tanto el de la Academia de la Lengua como los especializados, está ligado a la idea de actuar ante los organismos del Estado en representación de quienes desean o *necesitan* exponer sus pretensiones, u oponerse a las de otros, o simplemente obtener ciertas decisiones de aquéllos, y mediante actos sucesivos de variada índole y contenido, alcanzar el fin constituido por la sentencia. Por supuesto, el abogado puede también actuar en nombre propio, cuando la ley no se lo prohíbe. Todas estas actuaciones se denominan en general 'procesos', y más concretamente 'litigios', o 'contenciones' cuando implican o son susceptibles de controversia.

"Es posible que el abogado no actúe directa o personalmente, sino que se limite a asesorar o aconsejar, o a emitir conceptos por escrito que el apoderado o vocero de las partes o en general de los interesados, haga valer ante el funcionario o corporación competente en defensa de su propio cliente. Pero aún en estos casos la finalidad última es la misma de cuando se interviene investido del carácter de Procurador o apoderado".

Del criterio anterior deduce el Jefe del Ministerio Público que la norma acusada es inconstitucional, porque:

"Si aquella disposición legal, contenida en el artículo 21 del Decreto 250, autoriza que el ejercicio de la abogacía, aducido como condición que habilita para ejercer alguna de aquellas Magistraturas o Fiscalías, se compruebe 'con el desempeño habitual de cualesquiera actividades jurídicas, tanto independientes como subordinadas, en cargo público o privado', cuando éstas no tienen equivalencia jurídica con el ejercicio profesional de que trata la Constitución, cuyas manifestaciones son ostensiblemente diferentes y cuya demostración tiene de consiguiente sus propias características, ha de concluirse que infringe no solamente los artículos 150 y 155 invocados por el demandante, sino los demás que han quedado citados en la presente vista fiscal".

III

Consideraciones.

1ª De los preceptos constitucionales citados se concluye que el acceso a los cargos superiores de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público se logra por una al menos de estas tres vías: la judicatura, la docencia o el ejercicio de la profesión de abogado, con lo cual la misma Carta considera que se comprueba suficientemente la capacidad para el desempeño de las funciones inherentes.

Para Magistrado de la Corte Suprema, Consejero o Fiscal del Consejo de Estado y Procurador General, se requiere un lapso de tiempo mínimo de cuatro años de judicatura en los cargos señalados en el artículo 150 o de tres como Procurador General de la Nación. Para Magistrado o Fiscal de Tribunales Superiores o Administrativos se necesita haber desempeñado uno de los cargos indicados en el artículo 155 durante un tiempo no inferior a 4 años, en propiedad, en todos los casos.

Por las vías de la docencia o del ejercicio de la profesión, se requiere para desempeñar una Magistratura de la Corte Suprema, haber enseñado jurisprudencia en un establecimiento público o ejercido la abogacía por diez (10) años, al menos, con buen crédito; este mismo lapso de tiempo se disminuye a 5 años en la docencia o la judicatura, para ser Magistrado o Fiscal de Tribunal Superior o Administrativo. Para estos cargos también el ejercicio profesional debe ser "con buen crédito", pero la docencia se limita a una cátedra de derecho en un establecimiento público.

Dice así la norma acusada:

"El ejercicio de la abogacía se podrá comprobar con el desempeño habitual de cualesquiera

actividades jurídicas, tanto independientes como subordinadas, en cargo público o privado".

Se amplía así el concepto de ejercicio de la abogacía para comprender otras actividades distintas de las entrevistas por el Procurador General, quien lo limita a los procesos que culminan con una sentencia, esto es, cuando se lleva exclusivamente el carácter de Procurador o apoderado. La norma acusada, acepta como ejercicio de la profesión, toda actividad jurídica, independiente o dependiente, en cargo público o privado. Esta ampliación del concepto se ajusta a un criterio más racional y lógico que comprende un desenvolvimiento intelectual de mayores beneficios para la comunidad, que el limitado al campo del "litigio", de los "procesos" o de las "contenciones" ante la jurisdicción estatal, porque como ya dijo la Corte, "la potestad de resolver diferencias de carácter patrimonial no es función privativa o exclusiva del Estado, como supremo creador de derechos o supremo dispensador de justicia. El ideal de una sociedad organizada es que no haya conflictos entre sus miembros, esto es, que todos ellos se conduzcan pacíficamente dentro de la órbita de sus propios derechos". (G. J. No. 2338, Pág. 65).

Con razón la ley no solo encuentra como principal función del abogado la defensa en justicia de los derechos de la sociedad y de los particulares, sino que destacadamente agrega:

"También es misión suya asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas". (Decreto 196 de 1971, Art. 2º).

Más aún, hay otras actividades jurídicas que por su notoriedad intelectual relevan la calidad de abogado, como son la investigación jurídica, las funciones académicas, o las de doctrinantes o tratadistas de derecho.

Estas actividades, unidas al título de abogado, corresponden a un recto ejercicio de la profesión y dan aptitud muy respetable para desempeñar un cargo superior en la Rama Jurisdiccional o en el Ministerio Público, cumplidos los requisitos de diez años de ejercicio y buen crédito, igual al exigido al profesional del derecho o al catedrático de jurisprudencia, previo justiprecio de la entidad nominadora.

3ª La norma acusada expedida por el legislador extraordinario, tiene respaldo en el artículo 159 de la Carta que defiere a la ley el señalamiento de las calidades para desempeñar cargos del orden jurisdiccional y del Ministerio Público. Tampoco hay violación de norma alguna del estatuto supremo.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el inciso final del artículo 21 del Decreto 250 de 1970 que dice:

"El ejercicio de la abogacía se podrá comprobar con el desempeño habitual de cualesquiera actividades jurídicas, tanto independientes como subordinadas, en cargo público o privado".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Adán Arriaga Andrade*, Conjuez; *Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Euclides Londoño Cardona, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Zambrano*, Conjuez; *Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.*

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

ESTADO DE SITIO

Autorización para la inversión de unos fondos en la Policía Nacional. — Constitucionalidad del Decreto 2473 de 1977. — Como es obvio, las operaciones intensivas que deben adelantar y los servicios que deben prestar las fuerzas policivas para restablecer el orden público exigen el aumento de recursos fiscales necesarios para realizarlos eficazmente. A dicho objetivo se endereza el decreto que se está analizando según su propio enunciado. De lo cual se desprende que hay correspondencia evidente entre la situación anormal del orden público y las normas fiscales que se dictan en dicho decreto. — El decreto sometido a revisión faculta en su parte dispositiva, al Director General de la Policía para invertir en gastos de funcionamiento hasta el 40% de los ingresos a que se refiere el parágrafo del artículo 22 del Decreto 2347 de 1971, con destino a satisfacer los requerimientos de las unidades policivas dedicadas a los servicios tendientes a restablecer el orden público, medida ésta que tiene evidente conexidad o relación directa con las facultades del Gobierno en estado de sitio y con las causas que determinaron su establecimiento.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 24 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*).

Aprobada por Acta número 47, noviembre 24 de 1977.

Antecedentes.

El Gobierno envió, dentro del término constitucional, el Decreto número 2473 del 27 de octubre del presente año, "por el cual se autoriza la inversión de unos fondos en la Policía Nacional", dictado en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 121 de la Constitución, para que la Corte efectúe la revisión prevista en el parágrafo de dicha disposición.

El decreto en revisión tiene como antecedente inmediato el Decreto número 2131 de 1976, mediante el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

En providencia del 3 de noviembre pasado se ordenó la fijación en lista en la Secretaría General de la Corte, para los efectos del artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

El texto del decreto que se revisa es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2473 DE 1977
"(octubre 27)

"por el cual se autoriza la inversión de unos fondos en la Policía Nacional.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que para prevenir la ocurrencia de prácticas terroristas que desvertebran el régimen republicano vigente y conjurar los efectos políticos de las que se vienen presentando y, con ello, lograr el restablecimiento del orden público, es necesario proveer a la Dirección de la Policía Nacional de recursos necesarios que faciliten el desarrollo de las operaciones propias de esa institución,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Director General de la Policía Nacional para invertir en gastos de funcio-

namiento hasta el 40% de los ingresos que para incrementar el presupuesto anual de inversiones trata el parágrafo del artículo 22 del Decreto 2347 de 1971, con el objeto de satisfacer las actuales y urgentes necesidades de las unidades encargadas del desarrollo de operaciones y servicios tendientes al restablecimiento del orden público.

"Artículo 2º La ordenación de gastos a que se refiere el artículo anterior se hará por resolución motivada de la Dirección General de la Policía.

"Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 27 de octubre de 1977".

Se deja constancia, además, de que la copia del citado Decreto número 2473 aparece firmada por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

Concepto del Procurador.

Con fecha 16 de noviembre del año en curso, el Procurador General de la Nación rindió el concepto número 302, en el cual da opinión favorable a la exequibilidad del decreto que se revisa.

Consideraciones de la Corte.

Es jurisprudencia reiterada de la Corte la de que es al Gobierno a quien constitucionalmente compete decidir las medidas que se adopten para la defensa y restauración del orden público, cuyo mantenimiento le está confiado y del cual es directo responsable. Por su parte, a la Corte le corresponde, en desarrollo de la jurisdicción constitucional que le atribuye el artículo 214 de la Constitución y, para este caso, especialmente el parágrafo del artículo 121 de la misma, examinar si existe relación entre los motivos que justificaron la implantación del estado de sitio y las medidas que adopte, si tales medidas se ajustan a los precisos límites de las facultades concedidas por el artículo 121 en mención, y si se presentan violaciones de otros preceptos de orden constitucional.

Los motivos invocados como fundamento del decreto que se revisa coinciden con los invocados por la declaración de turbación del orden, como resulta de confrontar la segunda de las consideraciones hechas en el Decreto 2131 de 1976, aún vigente, con la parte motiva del número 2473 que se estudia. Se agrega en éste que, para lograr el restablecimiento del orden público, es preciso "proveer a la Dirección de la Policía Nacional de recursos necesarios que faciliten el desarrollo de las operaciones propias de la institución".

Como es obvio, las operaciones intensivas que deben adelantar y los servicios que deben prestar las fuerzas policivas para restablecer el orden público exigen el aumento de recursos fiscales necesarios para realizarlos eficazmente. A dicho objetivo se endereza el decreto que se está analizando, según su propio enunciado. De lo cual se desprende que hay correspondencia evidente entre la situación anormal del orden público y las normas fiscales que se dictan en dicho decreto.

En su parte dispositiva faculta, mientras dure el estado de sitio, al Director General de la Policía para invertir en gastos de funcionamiento hasta el 40% de los ingresos a que se refiere el parágrafo del artículo 22 del Decreto 2347 de 1971, con destino a satisfacer los requerimientos de las unidades policivas dedicadas a los servicios tendientes a restablecer el orden público. Medida ésta que tiene evidente conexidad o relación directa con las facultades del Gobierno en estado de sitio y con las causas que determinaron su establecimiento.

La disposición referida en el texto completo dice:

"Artículo 22. El Director General de la Policía, con aprobación del Ministro de Defensa Nacional, puede contratar la prestación remunerada de servicios permanentes y especiales de vigilancia por personal de policía, con entidades oficiales, semioficiales y personas privadas naturales o jurídicas.

"Parágrafo. Los ingresos que por este concepto se perciban se destinarán así: el noventa por ciento (90%) para incrementar el presupuesto anual de inversiones de la institución, y el diez por ciento (10%) restante pasará al Fondo General del Servicio de Bienestar Social de la Policía Nacional".

El contenido prescriptivo de la disposición transcrita se reduce al aumento del porcentaje de la renta a que se refiere el destinado en el presupuesto vigente a gastos de funcionamiento, con la consiguiente disminución de lo dedicado a inversiones. *No se trata, pues, de autorizar créditos extraordinarios o adicionales, sino de autorizar un traslado de apropiaciones entre artículos de un mismo Ministerio para adicionar partidas insuficientes de la Ley de Apropiaciones, según la definición que de estas operaciones hace el artículo 113 del Decreto 294 de 1973,*

orgánico del Presupuesto Nacional. Y no siendo el caso de abrir apropiaciones nuevas para gastos no previstos en el presupuesto vigente, ni de incorporar a éste recursos no registrados inicialmente, este traslado no requería condiciones ni trámites especiales.

Obviamente, y por los motivos de orden público invocados, la autorización que otorga el decreto que se revisa está suspendiendo, con base en el artículo 121 de la Constitución, tanto el parágrafo del artículo 22 del Decreto 2347 de 1971 y parcialmente el inciso primero, artículo 113 del Decreto 294 acabado de citar, y los artículos 114, 115 y 116 del mismo, en cuanto a los requisitos allí exigidos para tramitar traslados en tiempos ordinarios, facultad de suspensión que no afecta ninguna norma constitucional y que, lógicamente, tiene efectos transitorios.

La disposición del artículo 1º del decreto en revisión, por otra parte, es fácultativa y señala un límite porcentual cuantificable. Además, el artículo 2º condiciona las respectivas ordenaciones de gastos a la expedición de resoluciones motivadas del Director General de la Policía, lo cual permite deducir que es una facultad reglada y no discrecional, vinculando así tales gastos a las necesidades del orden público y sin que pueda desbordar el límite de las correspondientes apropiaciones, habiéndose modificado solo su cuantía y destinación por el Decreto 2473.

Se dice, con todo lo anterior, que no se afecta el equilibrio presupuestal, ni la universalidad y fuerza restrictiva del presupuesto, consagrados en los artículos 206, 207 y 211 de la Constitución.

Además, confrontadas las disposiciones del decreto en revisión con las demás prescripciones de la Constitución, la Corte no encuentra violación alguna de las mismas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, oído el Procurador General de la Nación, y con base en el estudio hecho por la Sala Constitucional, declara que el Decreto número 2473 de 1977, "por el cual se autoriza la inversión de unos fondos en la Policía Nacional", es constitucional.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Euclides Londoño Cardona, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Julio Salgado Vásquez, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Efectos de la resolución de caducidad y del acta final de liquidación. — Inexequibilidad de los artículos 52 y 193, inciso final, del Decreto extraordinario número 150 de 1976. — La creación de títulos con fuerza ejecutiva y la atribución de competencia a determinadas autoridades, sean del orden jurisdiccional o no, son facultades exclusivas del legislador ordinario que puede ejercer directamente o por medio de facultades precisas conferidas al Presidente de la República. — No hallándose en el texto de la Ley 28 de 1974 estas facultades expresas, se evidencia en las normas acusadas un exceso en el ejercicio de las concedidas, que vulnera el estatuto supremo.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., diciembre 1º de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Jesús Bernal Pinzón*).

Aprobada Acta número 49 de diciembre 1º de 1977.

El ciudadano Rodrigo Noguera Laborde, pide se declaren inexequibles los artículos 52 y 193, inciso final, del Decreto extraordinario 150 de 1976, por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas, cuyo tenor literal es como sigue:

"Artículo 52. *De los efectos de la resolución de caducidad.* La resolución que declara la caducidad, en cuanto ordena hacer efectivas las multas y el valor de la cláusula penal pecuniaria, prestará mérito ejecutivo contra el contratista y las personas que hayan constituido las respectivas garantías, y se cobrarán por jurisdicción coactiva".

"Artículo 193-3. *Del contenido de la liquidación.* El acta final de liquidación, que deberá ser aprobada por el jefe de la entidad contratante, si él no hubiere intervenido, presta mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva contra el contratista y su garante en cuanto de ella resultaren obligaciones económicas a su cargo".

Afirma el actor que se violaron los artículos 2º, 55, 76-1-2, 12 y 118-8 de la Constitución Nacional.

Las razones de la violación las hace consistir en un exceso en el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente, especialmente en el literal 1) del primer artículo de la ley de facultades, 28 de 1974, en dos aspectos:

a) En que mientras que la ley se refiere solamente a la determinación de las cláusulas que deben contener los contratos administrativos, el decreto, en los dos artículos objeto del litigio, se refiere a sus efectos, y

b) En que el contenido de los mismos artículos no se refiere a contratos administrativos sino a cuestiones de carácter procesal, y en especial a la jurisdicción coactiva, modificando, sin autorización alguna los artículos 488 y 562 del Código de Procedimiento Civil, que hablan, el primero de los documentos que, en general constituyen título ejecutivo, y el segundo, de los que también los constituyen o prestan mérito de tales ante la jurisdicción coactiva.

El Procurador General coadyuva la demanda y pide se declaren inexequibles el artículo 52 y la parte final del último inciso del artículo 193 que dice: "presta mérito ejecutivo ante la jurisdicción coactiva contra el contratista y su garante en cuanto de ella resultaren obligaciones económicas a su cargo".

Consideraciones:

1ª El Decreto 150 de 1976 (enero 27), "por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas, fue expedido por el Presidente

de la República, según reza el preámbulo, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974".

La parte pertinente de la norma de facultades dice:

"LEY 28 DE 1974
"(diciembre 20)

"por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

"...

"1. Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada. Las normas que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebra".

Esta Ley comenzó a regir "a partir de la fecha de su publicación" (Art. 5º), que tuvo lugar el 28 de enero de 1975 (Diario Oficial No. 34244 de la misma fecha).

Por el aspecto de temporalidad el Decreto 150 de 1976 (enero 27) no excede el límite prefijado en la ley.

2ª El actor ciñe la demanda, como se vio, a que hubo exceso en el ejercicio de las facultades, por lo cual se violan los artículos 118-8 en concordancia con el 76-12 de la Carta Fundamental.

Por este aspecto se iniciará el estudio de la acción y si no fuere suficiente para el éxito, se confrontarán las normas acusadas con la totalidad prescriptiva del estatuto supremo.

3ª Para mejor confrontar las disposiciones acusadas con el texto de las facultades, se transcribe nuevamente la parte pertinente de la ley: "Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada".

Este concepto ceñido al campo de la contratación estatal y de sus entidades descentralizadas, está también enmarcado por el título de la ley que expresamente reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, en materia administrativa.

El desarrollo de estas facultades debe, pues, limitarse exclusivamente a los asuntos contenidos en la ley; ordenar las formalidades, determinar las cláusulas que deben regir los contratos, e indicar otros requisitos que se consideren necesarios o convenientes para el perfeccionamiento de los contratos.

Todo otro asunto que el legislador extraordinario regule en ejercicio de las facultades mencionadas, las excede y origina violación del artículo 118-8 en relación con el 76-12 de la Carta.

4ª La creación de títulos con fuerza ejecutiva y la atribución de competencia a determinadas autoridades, sean del orden jurisdiccional o no, son facultades exclusivas del legislador ordinario que puede ejercer directamente o por medio de facultades precisas conferidas al Presidente de la República.

No hallándose en el texto de la Ley 28 de 1974 estas facultades expresas, se evidencia en las normas acusadas un exceso en el ejercicio de las concedidas, que vulnera el estatuto supremo.

La comprobación de esta causal, exime a la Corte del confrontamiento de las normas acusadas con otros preceptos de la Carta.

5ª Como el inciso final del artículo 192 forma en su integridad una sola proposición jurídica, sin que surja división alguna de su contenido, la inconstitucionalidad aprisiona la totalidad de la norma.

Por estas razones la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son INEXEQUIBLES los artículos 52 y 193, inciso final, del Decreto extraordinario número 150 de 1976, "por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas".

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial.*

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco Correa, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; *Gustavo Gómez Velásquez, Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Euclides Londoño Cardona,*

Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Sarmiento Buitrago, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Julio Salgado Vásquez, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

Salvamento de voto.

Nos apartamos del fallo anterior por las siguientes consideraciones:

La Ley 28 de 1974 revistió al Presidente de la República "de facultades extraordinarias en asuntos administrativos", por el término de doce meses (Art. 1º, inc. 1º), para cumplir determinadas tareas de carácter legislativo, entre ellas la señalada en el literal l), que dice así:

"Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos entre la administración central y la descentralizada. Las normas que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato así como la naturaleza de la entidad que lo celebra".

Los doce meses del plazo de vigencia de las facultades se contaban, según el primer inciso del artículo 1º, a partir de la vigencia de la ley, y ésta, según su artículo 5º, debió comenzar a regir a partir de la fecha de su publicación. Como ésta tuvo lugar el día 28 de enero de 1975 (Diario Oficial No. 34244 de la misma fecha), y el Decreto 150 de 1976 sobre contratos administrativos, que contiene los artículos objeto de la controversia, fue expedido el día 27 de enero, lo fue dentro del término indicado por la ley, lo que significa que por el aspecto temporal se cumplió lo previsto en una parte del artículo 76-12 de la Constitución.

En cuanto a la materia misma, se observa:

1. El literal l), ya transcrito, del artículo 1º de la ley de facultades, autoriza al Gobierno para "modificar las normas vigentes sobre... cláusulas que deben cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada". Dichas cláusulas, tanto en derecho común como administrativo, son las estipulaciones de contenido obligatorio, o que reflejan las obligaciones de los contratantes. Aunque parezca redundante o innecesario decirlo, precisamente por su contenido obligatorio es por lo que el texto de las facultades las menciona como las que "deben cumplirse" en los contratos administrativos. Y no podría ser de otra manera porque el ejercicio de las facultades en este punto, limitado, como lo pretende la demanda, a la enumeración de las cláusulas de un contrato, sin señalar a éstas sus efectos propios y las consecuencias de su incumplimiento, resultaría no sólo recortado e ilógico, sino contrario al texto del Congreso, cuyo propósito fue el de autorizar al Gobierno para modificar la legislación vigente sobre una materia que por su naturaleza encierra lo concerniente a tales efectos.

Precisamente en desarrollo del contenido del precepto legal de facultades, el artículo 52 del Decreto extraordinario número 150 de 1976, señala los efectos de la resolución de caducidad, en cuanto ordena hacer efectivas las multas y el valor de las cláusulas penales que se hayan estipulado. Debe recordarse que la citada cláusula es una de las llamadas "exorbitantes" en derecho administrativo, u "obligatorias", según los términos del artículo 47 del decreto precitado, y que se caracterizan por ser la expresión del poder político del Estado haciendo prevalecer el interés general sobre el del contratista en esta clase de actos jurídicos. De consiguiente, señalar los efectos de una cláusula de esta naturaleza, tanto como el modo de hacerlos efectivos, es una actuación que se acomoda a la naturaleza misma de los contratos de este género y que, por lo mismo, se encuentra dentro del límite nacional y necesario de las facultades, habida cuenta de la materia a que ella se circunscribe. Desde el simple punto de vista lógico resultaría incomprensible que se guardara silencio, dentro de un estatuto cuya finalidad es legislar sobre toda la materia comprensiva de los contratos administrativos nacionales, acerca del incumplimiento de las obligaciones contraídas y del modo de hacer efectivas sus consecuencias. Más racional sería no legislar, que hacerlo promoviendo el caos en una actuación en la cual se encuentra de por medio el interés general.

Otro tanto puede decirse del contenido del inciso 3º del artículo 194, en cuanto señala los efectos jurídicos del acta de liquidación de los contratos. La norma guarda una estrecha relación con el primer inciso, que ordena que tales actas "determinarán las sumas de dinero que haya recibido el contratista y la ejecución de las obligaciones a su cargo"; y la guarda del mismo modo con el inciso segundo, en cuanto dispone que con base en dichas actas, se determinarán las obligaciones a cargo de las partes, teniendo en cuenta el valor de las sanciones por aplicar, si a ello hubiere lugar, "todo de conformidad con lo acordado en el respectivo contrato". Si el acta

de liquidación debe reflejar, pues, el estado final de lo que fueron las obligaciones de las partes, y de ella se deducen obligaciones o sanciones para el contratista, aún insolutas, es elemental que el decreto, en el artículo que se estudia, hubiera señalado los efectos de la misma y el modo de hacer efectivas tales obligaciones y sanciones. De otra suerte se trataría de una legislación trunca e inútil, si, al final del contrato, la Nación no puede hacer efectivas las obligaciones a su favor, que no sólo imponen las leyes sino que resultan de los contratos de esta clase.

Por último, debe decirse que la circunstancia de que las dos normas al remitirse a la jurisdicción coactiva como instrumento compulsivo para la efectividad de las obligaciones, ciertamente tocan con el derecho procesal, no por ello se quebranta la Carta Política por implicar una actuación del Gobierno extraña a la órbita material de las facultades. Ya ha dicho la Corte, en ocasiones varias, que muchas veces, al ser dictada una ley por el Congreso, o al hacer uso el Gobierno de facultades extraordinarias, pueden resultar modificadas o derogadas, disposiciones de otras leyes, no comprendidas en tales facultades, pero sí vinculadas necesariamente a la materia de ellas; y que este hecho no puede determinar inexequibilidad, pues se trata de un fenómeno inherente a la tarea legislativa tanto como a la naturaleza o esencia de la materia objeto de legislación. En el presente caso, autorizado como fue el Gobierno, se repite, para reformar la legislación sobre contratos administrativos nacionales, y de modo preciso lo concerniente a las cláusulas que deben cumplirse en ellos, resulta de la naturaleza de las cosas que proveyera sobre los efectos del incumplimiento de esas cláusulas, o de algunas de ellas, o sobre el modo de hacer efectivas las consecuencias.

De lo que precede se concluye que no hay violación de los preceptos constitucionales señalados en la demanda, ni de ningún otro.

Guillermo González Charry, Euclides Londoño Cardona, Luis Sarmiento Buitrago, Abel Naranjo Villegas, Germán Giraldo Zuluaga, José María Esguerra Samper.

INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS SOCIALES

Abstención por ineptitud sustantiva de la demanda de los apartes del literal b) del artículo 2º del Decreto extraordinario 433 de 1971 — Trabajadores de los Establecimientos Públicos. En ejercicio de facultades extraordinarias (Ley 12 de 1977), el Gobierno expidió los Decretos extraordinarios 1650, 1651, 1652, 1653, 1698 y 1700 de 1977, en virtud de los cuales se reguló entre otros aspectos el referente al régimen y administración de los seguros sociales obligatorios. — El artículo 134 del Decreto 1650 de 1977 dispone que "el régimen de los seguros sociales obligatorios se aplicará a los trabajadores que actualmente están afiliados al Instituto Colombiano de Seguros Sociales —ICSS— y a sus derecho-habientes" — Es decir, que si bien es cierto que por una parte se han derogado implícitamente los apartes del artículo 2º del Decreto 433 de 1971, en cuanto señalaba dentro de los afiliados forzosos del Instituto a los trabajadores de los Establecimientos Públicos, de otra se mantienen los efectos de aquella disposición, al ordenar, como se ha visto, que esos servidores, que ya venían afiliados, continuarán en la misma situación bajo el nuevo régimen. — Proposición jurídica completa. Esta especialísima situación jurídica, plantea un problema consistente en que la Corte no puede tomar decisiones respecto del primero de los artículos citados, sin ocuparse necesariamente del segundo, pues, como es obvio, cualquiera que sea la suerte que corra el primero en una demanda de inexequibilidad, arrastrará al segundo. — Pero como la demanda solo se refiere al primero de ellos, el 2º del Decreto 433 de 1971 y no comprende el 13 del Decreto 1650 ya mencionado, se configura una ineptitud sustantiva de la misma por carencia de una proposición jurídica completa.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., diciembre 7 de 1977.

(Magistrado ponente: doctor *Guillermo González Charry*).

Aprobada según Acta número 50, diciembre 7 de 1977.

I. *Petición.*

El ciudadano Juan Gale Holoda solicita se declare la inexequibilidad del literal b) del artículo 2º del Decreto 433 de 1971, con respecto a las palabras "y todos los trabajadores de los Establecimientos Públicos".

II. *Texto de la norma acusada.*

"DECRETO NUMERO 433 DE 1971
"(marzo 27)
"*por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.*

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere la Ley 20 de 1970, y cumplidas las formalidades previstas en la misma,

"*Decreta:*

"... ... ...

"Artículo 2º Estarán sujetas al seguro social obligatorio en los términos del presente Decreto, las siguientes personas:

"... ... ...

"b) Los trabajadores que presten sus servicios a la Nación, los departamentos y los municipios en la construcción y conservación de las obras públicas, y *todos los trabajadores de los Establecimientos Públicos,* empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, de carácter nacional, departamental o municipal que para los efectos del se-

guro social obligatorio estarán asimilados a trabajadores particulares''.

La frase: ''y todos los trabajadores de los Establecimientos Públicos'' es la que el actor señala como contraria a la Constitución.

III. *Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación.*

1. El actor señala como infringidos los artículos 76-1-2, 118-8 y 120-2 de la Constitución.

2. El concepto de violación lo hace consistir el actor en que el Decreto 433 de 1971, artículo 2º, literal b), extralimitó las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 20 de 1970 (diciembre 30), que no le otorgaban poder para extender la obligatoriedad del Seguro Social a todos los trabajadores de los Establecimientos Públicos.

IV. *Concepto del Procurador General de la Nación.*

El Jefe del Ministerio Público en concepto número 298 considera que no hay lugar a concepto de fondo, por sustracción de materia, debido a que el Decreto 1650 de 18 de julio de 1977 adicionado por el Decreto número 1698 de 22 de julio del año en curso, subroga el contenido del Decreto extraordinario 433 de 1971 y sus normas adicionales y concordantes.

V. *Consideraciones de la Corte.*

1ª El artículo 2º del Decreto extraordinario número 433 de 1971 (marzo 27), por el cual el Presidente de la República de Colombia reorganizó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, en uso de las facultades que le otorgó la Ley 20 de 1970, dispuso que estarían sujetas al seguro social obligatorio las siguientes personas:

''a) Los trabajadores nacionales y extranjeros, que en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje, presten sus servicios a patronos de carácter particular, siempre que no sean expresamente excluidos por la ley.

''Sin embargo, los asegurados que tengan sesenta (60) años o más al inscribirse por primera vez en el Seguro no quedarán protegidos contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni habrá lugar a las respectivas cotizaciones;

''b) Los trabajadores que presten sus servicios a la Nación, los departamentos y los municipios en la construcción y conservación de las obras públicas, *y todos los trabajadores de los Establecimientos Públicos,* empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, de carácter nacional, departamental o municipal, que para los efectos del seguro social obligatorio estarán asimilados a trabajadores particulares.

''El Instituto podrá contratar con entidades administrativas y docentes distintas a las señaladas en el inciso anterior la prestación de servicios en uno o varios de los seguros que administra;

''c) Los trabajadores independientes y los trabajadores autónomos o pequeños patronos, dentro de las modalidades y límites de prestaciones, y en la cuantía de ingreso que fijen los reglamentos del Instituto;

''d) Los trabajadores que presten servicio para la ejecución de un contrato sindical, caso en el cual la entidad sindical se entiende patrono de los trabajadores;

''e) Las personas que integran los demás grupos de la población económicamente activa, rural o urbana, no comprendidas en los literales anteriores, siempre que por ley no estuvieren afiliadas en forma obligatoria a otro régimen de previsión social de carácter oficial''.

(Diario Oficial número 33302 de 1º de mayo de 1971).

La Ley 12 de 1977 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias ''para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que administran''. El artículo 2º expresó que en ejercicio de estas facultades extraordinarias, el Presidente de la República, podría:

''2º Modificar el régimen de los seguros sociales obligatorios, su ámbito de aplicación y el sistema de prestación de los servicios de salud para los asegurados''.

En ejercicio de estas facultades el Gobierno expidió los Decretos extraordinarios 1650, 1651, 1652, 1653, 1698 y 1700 de 1977, por los cuales determinó el régimen y la administración de los seguros sociales obligatorios; se dictaron normas sobre administración en el Instituto de Seguros Sociales que reemplaza al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, se reguló el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos, y se estableció el régimen especial de prestaciones sociales de los funcionarios de seguridad social.

Ahora bien, el Decreto 1650 de 1977 (julio 18), ''por el cual se determina el régimen y la administración de los seguros sociales obligatorios, y se dictan otras disposiciones'', estableció:

"Artículo 1º *Del campo de aplicación.* El presente Decreto establece el régimen general de los seguros sociales obligatorios y las normas sobre organización y funcionamiento de las entidades que los administran.

"Sin embargo, los seguros sociales obligatorios del personal del ramo de la Defensa y, en general, los de los servidores públicos se rigen por disposiciones especiales".

"Artículo 6º *De los afiliados forzosos.* Deberán afiliarse forzosamente al régimen que se establece en el presente Decreto, *los trabajadores nacionales y extranjeros que presten sus servicios a patronos particulares mediante contrato de trabajo o de aprendizaje; los funcionarios de seguridad social a que se refiere el Decreto 1651 de 1977, y los pensionados por el régimen de los seguros sociales obligatorios.*

"Artículo 7º *De otros afiliados.* No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, con arreglo a las disposiciones del presente Decreto podrán ser afiliados otros sectores de la población, tales como los pequeños patronos y los trabajadores independientes o autónomos".

De estas disposiciones, observa el Procurador General de la Nación, "resulta evidente que ellas constituyen el nuevo estatuto de los seguros sociales obligatorios, el cual subroga el contenido en el Decreto extraordinario 433 de 1971 y en sus normas adicionales y concordantes, del que se diferencia, por el aspecto que interesa aquí, en que sólo se aplica a los trabajadores particulares, puesto que ya ningún servidor del Estado, así sea empleado público o trabajador oficial, bien de la administración central o de las entidades descentralizadas", estará sujeto "ni" deberá afiliarse "forzosamente" a este sistema de seguros sociales. Como única excepción, "los funcionarios de seguridad social", "o sean los médicos y odontólogos del propio Instituto".

No obstante lo anterior, el artículo 134 del Decreto 1650 de 1977 dispone que "el régimen de los seguros sociales obligatorios se aplicará a los trabajadores que actualmente están afiliados al Instituto Colombiano de Seguros Sociales —I.C.S.S.— y a sus derecho-habientes". Es decir, que si bien es cierto que por una parte se ha derogado implícitamente la parte del artículo 2º del Decreto 433 de 1971 en cuanto señalaba dentro de los afiliados forzosos del Instituto a una parte de los servidores del Estado, de otra se mantienen los efectos de aquella disposición, al ordenar, como se ha visto, que esos servidores, que ya venían afiliados, continuaran en la misma situación bajo el nuevo régimen. Esta especialísima situación jurídica, plantea un problema consistente en que la Corte no puede tomar decisiones respecto del primero de los artículos citados, sin ocuparse necesariamente del segundo, pues, como es obvio, cualquiera que sea la suerte que corra el primero en una demanda de inexequibilidad, arrastrará al segundo.

Pero como la demanda solo se refiere al primero de ellos, el 2º del Decreto 433 de 1971, y no comprende el 134 del Decreto 1650 ya mencionado, se configura una ineptitud sustantiva de la misma por carencia de una proposición jurídica completa.

En estas solas consideraciones son suficientes para resolver el caso.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación SE ABSTIENE de decidir el fondo de la presente acción, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Luis Enrique Romero Soto, Jerónimo Argáez Castelló, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Luis Carlos Sáchica, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Alberto Ospina Botero, Julio Salgado Vásquez, Hernando Tapias Rocha, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Horacio Gaitán Tovar
Secretario General.

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

INDICE GENERAL

Págs.

1. ESTADO DE SITIO. Sentencia de 20 de enero de 1977. — Inconstitucionalidad del Decreto legislativo 2441 de 1976, Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 7

2. ESTADO DE SITIO. *Presupuesto Nacional.* Sentencia de 20 de enero de 1977. — Inconstitucionalidad del Decreto 2442 de 1976. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria 11

3. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO. Sentencia de 24 de enero de 1977. — Exequibilidad del artículo 8º del Decreto 2351 de 1965 y el artículo 3º de la Ley 48 de 1968. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 29

4. LIBERTADES HUMANAS. *Código Nacional de Policía.* Sentencia del 27 de enero de 1977.— 1º Inexequibilidad del inciso 1º del artículo 8º del Decreto 1355 de 1970. 2º Inexequibilidad de las palabras del inciso 2º del mismo artículo 8º que dicen: ''o reglamento nacional''. 3º Inexequibilidad de los incisos 3º y 4º del artículo 8º. 4º Inexequibilidad de las palabras del artículo 9º que dicen: ''y de los concejos''. 5º Inexequibilidad del artículo 10. 6º Inexequibilidad de las palabras del inciso 2º del artículo 108 que dicen: ''el Presidente de la República en lo nacional... y los concejos''. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 34

Salvamento de voto de los Magistrados: Eustorgio Sarria, Aurelio Camacho R. y José María Esguerra Samper 37

Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado doctor José Gabriel de la Vega ... 40

5. ESTADO DE SITIO. Sentencia del 3 de febrero de 1977. — Inexequibilidad del Decreto 2640 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 61

6. ESTADO DE SITIO. Sentencia de 10 de febrero de 1977. — Inconstitucionalidad del Decreto 2643 de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 87

Págs.

7. LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION. Sentencia de 24 de febrero de 1977. — Inconstitucionalidad de los artículos 37, 38 y 39 del Decreto 2886 de 1968. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 97

Salvamento de voto de los Magistrados: Eustorgio Sarria y Guillermo González Charry 100

8. GESTION FISCAL DE LA ADMINISTRACION. Sentencia de 24 de febrero de 1977. Exequibilidad del artículo 8º del Decreto 102 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 102

9. RELACIONES ESTADO-IGLESIA CATOLICA FRENTE AL CONTRATO MATRIMONIAL. Sentencia de 3 de marzo de 1977. Exequibilidad del artículo 29 de la Ley 1ª de 1976. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 106

Salvamento de voto de los Magistrados: doctores Humberto Murcia Ballén y Eustorgio Sarria 109

10. ADMINISTRACION NACIONAL. Sentencia de 17 de marzo de 1977. — Exequibilidad del numeral 8º del artículo 3º del Decreto 133 de 1976. 2º Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, literal a) y 3º en sus literales a), d), e) y g) del Decreto 149 de 1976. 3º En cuanto al artículo 5º del mismo Decreto 149 se abstiene de fallar la Corte. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 112

11. ESTADO DE SITIO. Sentencia de marzo 17 de 1977. — Constitucionalidad del Decreto 329 de febrero de 1977. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 117

12. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Sustitución pensional.* Sentencia de marzo 19 de 1977. — Exequibilidad del artículo 8º de la Ley 4ª de 1976, en cuanto se refiere a los artículos del sector privado. 2º Exequibilidad de la misma disposición en cuanto se refiere a los servidores oficiales de las Ramas Legislativa y Jurisdiccional así como a los agentes del Ministerio Público. 3º Inexequi-

Págs.

bilidad de la misma disposición en cuanto comprende a los trabajadores oficiales de la Rama Administrativa del Poder Público a que se refiere el artículo 76-9 de la Constitución. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 120

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Luis Sarmiento Buitrago, Jerónimo Argáez Castello, Humberto Murcia Ballén, Fabio Calderón Botero 125

Salvamento de voto del Magistrado: doctor Alejandro Córdoba Medina 126

Salvamento de voto del Magistrado: doctor Ricardo Uribe Holguín 128

Salvamento de voto del Magistrado: doctor Julio Salgado Vásquez 128

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Juan Manuel Gutiérrez Lacouture y Jesús Bernal Pinzón 130

13. NORMAS DE POLICIA. *Censura de películas.* Sentencia de 31 de marzo de 1977. — Exequibilidad del fragmento del artículo 2º del Decreto 2055 de 1970. 2º Exequibilidad del artículo 3º del mismo Decreto 2055 de 1970. 3º Exequibilidad del numeral 4º del artículo 5º del Decreto 2055 de 1970. 4º Exequibilidad del artículo 6º en la parte que dice: "sólo podrán ser prohibidas las películas que inciten al delito o haga su apología. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 134

14. DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD. Sentencia del 31 de marzo de 1977. — Ineptitud sustantiva. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 138

15. DERECHO DE ASOCIACION. Sentencia del 31 de marzo de 1977. — Exequibilidad del artículo 6º de la Ley 51 de 1975. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 140

16. ESTADO DE SITIO. *Garantías procesales.* Sentencia del 11 de marzo de 1977. — Exequibilidad del Decreto 330 de 18 de febrero de 1977. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 146

17. INTERVENCION ESTATAL. Sentencia del 14 de abril de 1977. Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 5º, 10, 12, 14, 28 y 32 de la Ley 16 de 1968. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 149

18. INCORA. Sentencia del 14 de abril de 1977. Constitucionalidad del fragmento del artículo 33, literal a) de la Ley 4ª de 1973, sustitutivo del artículo 80 de la Ley 135 de 1961. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 154

19. CODIGO *(de Comercio).* Sentencia del 14 de abril de 1977. — Exequibilidad de los artículos 16 y 821 del Decreto-ley 410 de 1971. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 159

20. ESTADO DE SITIO. *Caución de buena conducta.* Sentencia del 21 de abril de 1977. Exequibilidad del Decreto 2578 del 8 de diciembre de 1976, con estas excepciones: 1ª La parte final del inciso 3º del artículo 1º que dice: "la hipotecaria tendrá un plazo hasta de cinco días para su constitución". 2ª Los apartes c), d), g) y h) del artículo 2º 3ª El artículo 3º. Magistrado ponente: doctor Gustavo Gómez Velásquez 161

Salvamento de voto de los Magistrados: Guillermo González Charry y Luis Sarmiento Buitrago 164

Salvamento de voto del Magistrado Eustorgio Sarria 165

Salvamento de voto del Magistrado Julio Salgado Vásquez 165

21. COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Control de arrendamientos.* Sentencia de junio 30 de 1977. — Ineptitud sustancial de la demanda. Nulidad del Decreto número 2770 de 1976. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 166

22. ESTADO DE SITIO. Sentencia de 23 de junio de 1977. — Exequibilidad del Decreto legislativo 968 de mayo de 1977. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 168

Salvamento de voto de los Magistrados: Julio Salgado Vásquez, Gustavo Gómez V. y José María Velasco Guerrero 169

23. CODIGO DE COMERCIO. Sentencia de julio 7 de 1977. — Exequibilidad de los artículos 157, 212, 293, 395, 892, 957, 1271, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 del Decreto-ley 410 de 1971. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 173

24. ESTADO DE SITIO. Sentencia de julio 7 de 1977. — Constitucionalidad del Decreto 1162 de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 178

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero y Julio Salgado Vásquez 179

Págs.

25. LEY. *Estatuto Docente.* Sentencia de 14 de julio de 1977. — Exequibilidad del Decreto 128 de 1977, excepto el artículo 51. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 181

26. FALLOS SOBRE INEXEQUIBILIDAD. *Estatuto Docente.* Sentencia de 14 de julio de 1977. — Estése a lo resuelto en sentencia de julio 14 de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 194

27. FALLO SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. *Estatuto Docente.* Sentencia de julio 14 de 1977. — Estése a lo resuelto en sentencia de julio 14 de 1977. Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 195

28. ESTATUTO DOCENTE. Sentencia de julio 14 de 1977. — Estése a lo resuelto en sentencia de 14 de julio de 1977. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 199

29. ACCIONES PUBLICAS. Sentencia de 21 de julio de 1977. — No se decidió sobre la Ley 14 de 1972, pues dicha disposición no rige. — Exequibilidad de los artículos 31 y 34 del Código de Procedimiento Penal (Decreto 409 de 1971). Magistrado ponente: doctor José Gabriel de la Vega 200

30. PROCURADORES DELEGADOS. Sentencia de 29 de julio de 1977. — Exequibilidad del artículo 7º del Decreto 409 de 1971. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 203

31. ESTADO DE SITIO. Facultad al Rector de la Universidad de Caldas. Sentencia de 21 de julio de 1977. — Constitucionalidad del Decreto legislativo 1412 de 1977. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 206

Salvamento de voto del doctor Gustavo Gómez Velásquez 208

32. ARBITRAMENTO. Sentencia del 28 de julio de 1977. — 1º Exequibilidad en parte del artículo 2012 del Decreto 410 de 1971. 2º Exequibilidad del numeral 5º del mismo artículo 2012. 3º Exequibilidad del aparte del artículo 2013 del citado Decreto 410 de 1971. 4º Exequibilidad del numeral 6º del artículo 2020 del Decreto 410. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 210

Aclaración de voto del Magistrado Gustavo Gómez Velásquez 213

33. DECOMISO. Sentencia del 11 de agosto de 1977. Respecto del artículo 59 del Código Penal, Ley 95 de 1936, se está a lo resuelto en sentencia de 3 de agosto de 1972. En relación con el resto del inciso 2º del citado artículo 727, se está a lo resuelto en sentencia de 3 de noviembre. En relación con el resto del inciso 2º del citado artículo 727 la Corte lo declara exequible. Magistrado ponente: doctor Eustorgio Sarria 216

34. INTERVENCION ESTATAL. *Control de Arrendamientos.* Sentencia de 25 de agosto de 1977. — 1º Se está a lo resuelto en sentencia de noviembre 30 de 1948, respecto del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943. 2º Exequibilidad de los artículos 1º y 2º del Decreto 2770 de 1976, y 3º Inhibición para conocer de las acusaciones formuladas contra los artículos 1º, 9º y 21 del Decreto 63 de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 218

Salvamento de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy C., Guillermo González Charry, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Ricardo Uribe Holguín 222

Salvamento de voto de los Magistrados Germán Giraldo Zuluaga, Aurelio Camacho Rueda 222

Salvamento de voto del doctor Gustavo Gómez Velásquez 223

35. FACULTADES ESPECIALES, ORDINAL 11, ARTICULO 76. *Instituto de Crédito Territorial.* Sentencia de 1º de septiembre de 1977. — Exequibilidad del inciso 2º del artículo 4º de la Ley 13 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 227

36. DERECHO DE DEFENSA. Sentencia de septiembre 1º de 1976. — Exequibilidad del artículo 116 del Decreto 409 de 1971. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 229

37. ESTADO DE SITIO. Sentencia de 18 de agosto de 1977. — Exequibilidad del Decreto 1678 del 19 de julio de 1977. Magistrado ponente: doctor Marco G. Monroy Cabra 231

Salvamento de voto de los doctores Julio Salgado V. y José María Velasco G. 232

Salvamento de voto del Magistrado doctor Gustavo Gómez Velásquez 234

38. PODER DE POLICIA. *Código Nacional de Tránsito Terrestre.* Sentencia de 1º de septiembre de 1977. — Exequibilidad del artículo 7º del Decreto 1344 de 1970. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 235

Salvamento de voto de los Magistrados: Luis Sarmiento Buitrago, Julio Salgado Vásquez, Juan

Págs.

Manuel Gutiérrez Lacouture y Juan Hernández Sáenz ... 236

39. COSA JUZGADA. Sentencia de 8 de septiembre de 1977. — 1. Con relación al artículo 11, Ley 43 de 1975, está resuelto en sentencia del 22 de julio de 1976. 2. Respecto del Decreto 128 de 1977, está resuelto en sentencia de 14 de julio de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica ... 239

40. ESTADO DE SITIO. *Créditos y contracréditos.* Sentencia de 1º de septiembre de 1977. — Exequibilidad del Decreto 2128 de 9 de septiembre de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica ... 240

41. RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO. *Remuneración.* Sentencia de 20 de octubre de 1977. — Exequibilidad del artículo 4º del Decreto extraordinario 542 de 10 de marzo de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica ... 246

42. ESTADO DE SITIO. *Derogación de normas dictadas bajo su vigencia.* Sentencia de 20 de octubre de 1977. — Constitucionalidad del Decreto legislativo 2213 de 19 de septiembre de 1977. Magistrado ponente: doctor Marco Gerardo Monroy Cabra ... 251

Aclaración de voto del doctor Julio Salgado Vásquez ... 252

43. FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS. Sentencia de 20 de octubre de 1977. Exequibilidad del artículo 5º de la Ley 11 de 1972. Magistrado ponente: doctor Hernando Tapias Rocha ... 253

44. ESTADO DE SITIO. *Control constitucional de los derechos dictados bajo este régimen de excepción.* Sentencia de 20 de octubre de 1977. — No violó la Constitución del Decreto 2066 del 2 de septiembre de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica ... 260

Salvamento de voto del doctor Marco Gerardo Monroy Cabra ...

Salvamento de voto de los Magistrados: Hernando Tapias Rocha, Guillermo González Charry, Humberto Murcia Ballén y Aurelio Camacho Rueda ... 264

Salvedad de voto del Magistrado Juan Manuel Gutiérrez Lacouture ... 266

45. ESTADO DE SITIO. *Normación jurídica.* Sentencia de 13 de octubre de 1977. — Exequibilidad del Decreto 2004 de 26 de agosto de 1977. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 269

Salvedad de voto de los Magistrados: Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Alejandro Córdoba Medina, Jerónimo Argáez Castello ... 272

Salvedad de voto de los Magistrados José María Velasco Guerrero y Gustavo Gómez Velásquez 274

Salvamento de voto del Magistrado doctor: Julio Salgado Vásquez ... 276

46. SISTEMA ELECTORAL. Sentencia de 10 de noviembre de 1977. — Inexequibilidad de la Ley 23 de 1977. Magistrado ponente: Luis Carlos Sáchica ... 280

Salvedad de voto del Magistrado doctor: Marco G. Monroy Cabra ... 294

Salvedad de voto de los Magistrados doctores: Luis Enrique Romero Soto, Guillermo González Charry, Euclides Londoño Cardona, José Eduardo Gnecco Correa ... 299

47. PENSIONADOS. *Becas o auxilios para hijos del personal pensionado.* Sentencia de 27 de octubre de 1977. — Constitucionalidad del artículo 9º de la Ley 4ª de 1976. Magistrado ponente: doctor Hernando Tapias Rocha ... 302

48. SITUADO FISCAL. Sentencia de noviembre 3 de 1977. — Exequibilidad del artículo 10 del Decreto 102 de 1976. Magistrado ponente: doctor Marco Gerardo Monroy Cabra ... 306

Salvedad de voto de los Magistrados: Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gnecco Correa, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture ... 310

49. PRESUPUESTO NACIONAL. Sentencia de 10 de noviembre de 1977. — Exequibilidad de la Ley 35 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 312

Salvamento de voto del Magistrado doctor Marco G. Monroy Cabra ... 324

50. NOMBRAMIENTOS. *Contraloría General de la República.* Sentencia del 10 de noviembre de 1977. — Inexequibilidad del artículo 60 del Decreto 924 de 1976. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 329

51. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. Sentencia de noviembre 17 de 1977. — Exequibilidad de los artículos 3º, 5º, 35 y 36 del Decreto 1652 de 1977. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry ... 332

52. FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL. Sentencia de 17 de noviembre de 1977. — Exe-

Págs.

quibilidad de los artículos 1º, 3º, 134, 135 y 136 del Decreto 1651 de 1977. Magistrado ponente: doctor Euclides Londoño 347

53. FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL. Sentencia de 17 de noviembre de 1977. — Exequibilidad de los artículos 1º, 41, inciso 1º, y 42 del Decreto 1653 de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica 352

54. ABOGACIA. *Ejercicio.* Sentencia de 24 de noviembre de 1977. — Exequibilidad del inciso final del artículo 21 del Decreto 250 de 1970. Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago 356

55. ESTADO DE SITIO. *Autorización para la inversión de unos fondos en la Policía Nacional.* Sentencia de 24 de noviembre de 1977. — Constitucionalidad del Decreto 2473 de 1977. Magistrado ponente: doctor Luis Carlos Sáchica 359

Págs.

56. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. *Efectos de la resolución de caducidad y del acta final de liquidación.* Sentencia de 1º de diciembre de 1977. — Exequibilidad de los artículos 52 y 193, inciso final, del Decreto 150 de 1976. Magistrado ponente: doctor Jesús Bernal Pinzón 362

Salvamento de voto de los Magistrados: Guillermo González Charry, Euclides Londoño, Luis Sarmiento Buitrago, Abel Naranjo Villegas, Germán Giraldo Zuluaga y José María Esguerra Samper 364

57. INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS SOCIALES. Sentencia de 2 de diciembre de 1977. — Abstención por ineptitud de la demanda. Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry 366

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

INDICE DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES ANALIZADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Norma Artículo	C.N.	*Numeral (es)*	*Fecha de sentencia*	*Páginas*
2	,,		Enero 24 de 1977	30
			Marzo 31 de 1977	140
			Nov. 10 de 1977	329
4	,,		Sept. 1º de 1977	227
5	,,		Nov. 3 de 1977	306
16	,,		Enero 24 de 1977	30
			Enero 27 de 1977	37
			Abril 14 de 1977	149
17	,,		Enero 24 de 1977	30
			Marzo 17 de 1977	124
			Octubre 20 de 1977	248
			Octubre 27 de 1977	302
19	,,		Enero 24 de 1977	30
			Octubre 27 de 1977	302
20	,,		Enero 27 de 1977	34
			Febrero 24 de 1977	104
			Octubre 27 de 1977	302
21	,,		Octubre 27 de 1977	302
23	,,		Abril 14 de 1977	158
			Abril 21 de 1977	162
26	,,		Enero 24 de 1977	30
			Marzo 17 de 1977	117
			Marzo 17 de 1977	125
			Abril 21 de 1977	162
			Julio 14 de 1977	181
			Sept. 1º de 1977	229
			Octubre 13 de 1977	269
30	,,		Enero 24 de 1977	30
			Marzo 17 de 1977	125
			Abril 14 de 1977	149
			Abril 14 de 1977	154
			Octubre 20 de 1977	249
			Nov. 17 de 1977	332
			Octubre 27 de 1977	302
			Nov. 17 de 1977	352
			Nov. 17 de 1977	354
15			Marzo 31 de 1977	141

Norma Artículo	C.N.	*Numeral (es)*	*Fecha de sentencia*	*Páginas*
32	,,		Enero 24 de 1977	30
			Abril 14 de 1977	149
			Agosto 25 de 1977	221
34	,,		Agosto 11 de 1977	216
37	,,		Abril 14 de 1977	149
39	,,		Febrero 24 de 1977	97
			Marzo 31 de 1977	140
			Sept. 1º de 1977	229
40	,,		Sept. 1º de 1977	229
42	,,		Octubre 20 de 1977	265
43	,,		Nov. 10 de 1977	321
44	,,		Marzo 31 de 1977	141
			Abril 14 de 1977	156
53	,,		Marzo 3 de 1977	106
			Marzo 31 de 1977	134
54	,,		Marzo 31 de 1977	134
55	,,		Marzo 31 de 1977	134
			Marzo 31 de 1977	141
			Abril 21 de 1977	161
			Nov. 10 de 1977	32
			Octubre 20 de 1977	78
57	,,		Marzo 17 de 1977	114
58	,,		Marzo 31 de 1977	135
			Abril 21 de 1977	163
			Julio 21 de 1977	200
59	,,		Febrero 24 de 1977	103
			Nov. 10 de 1977	329
			Octubre 20 de 1977	254
60	,,	2	Marzo 17 de 1977	114
		5	Nov. 10 de 1977	330
			Octubre 20 de 1977	254
62	,,		Nov. 17 de 1977	332
			Nov. 10 de 1977	329
70	,,		Nov. 10 de 1977	280
74	,,	2	Marzo 17 de 1977	120
75	,,		Nov. 10 de 1977	280
76	,,	3	Enero 20 de 1977	10
		24	Enero 27 de 1977	34
		12	Febrero 24 de 1977	97
		9	Marzo 17 de 1977	114
		9	Marzo 17 de 1977	120
		12	Marzo 31 de 1977	135
			Abril 14 de 1977	149
		1	Abril 14 de 1977	159
		12	Abril 14 de 1977	114
			Abril 14 de 1977	158
		4	Nov. 10 de 1977	321
		12	Nov. 3 de 1977	306

Norma Artículo	C.N.	*Numeral (es)*	*Fecha de sentencia*	*Páginas*
		10	Octubre 20 de 1977	253
		9-10	Nov. 17 de 1977	352
		9-10-11	Nov. 17 de 1977	355
			Diciembre 1º de 1977	363
		1-2	Diciembre 7 de 1977	366
78	”		Octubre 20 de 1977	258
79	”	1	Marzo 17 de 1977	120
		2	Marzo 17 de 1977	120
80	”		Junio 30 de 1977	166
			Nov. 10 de 1977	321
82	”		Nov. 10 de 1977	280
83	”		Nov. 10 de 1977	280
96	”		Julio 29 de 1977	203
97	”		Julio 29 de 1977	203
102	”	4-5	Julio 29 de 1977	203
105	”		Sept. 1º de 1977	230
118	”	8	Febrero 24 de 1977	97
		8	Febrero 24 de 1977	103
			Marzo 31 de 1977	135
		8	Julio 14 de 1977	181
		8	Octubre 20 de 1977	246
		8	Nov. 3 de 1977	306
		8	Diciembre 1º de 1977	362
		8	Diciembre 7 de 1977	366
120	”	2-3-7	Enero 27 de 1977	34
		21	Marzo 17 de 1977	120
		5	Marzo 31 de 1977	135
		21	Julio 14 de 1977	181
		12	Julio 14 de 1977	181
		17	Octubre 13 de 1977	269
		1	Nov. 17 de 1977	350
			Diciembre 7 de 1977	366
121	”		Enero 20 de 1977	7
			Febrero 3 de 1977	61
			Febrero 10 de 1977	87
			Marzo 17 de 1977	17
			Marzo 11 de 1977	161
			Abril 21 de 1977	146
			Julio 7 de 1977	178
			Agosto 18 de 1977	231
			Octubre 13 de 1977	240
			Octubre 20 de 1977	269
			Octubre 13 de 1977	260
			Octubre 20 de 1977	260
			Nov. 24 de 1977	359
			Julio 21 de 1977	206
122	”		Octubre 13 de 1977	240
			Octubre 20 de 1977	264
141	”		Junio 30 de 1977	167

Norma Artículo	C.N.	*Numeral (es)*	*Fecha de sentencia*	*Páginas*
142	”		Marzo 17 de 1977	120
			Julio 29 de 1977	203
		3	Octubre 20 de 1977	246
150	”		Nov. 24 de 1977	356
151	”		Julio 29 de 1977	203
154	”		Junio 30 de 1977	167
155	”		Nov. 24 de 1977	356
156	”		Nov. 24 de 1977	356
159	”		Nov. 24 de 1977	358
160	”		Octubre 20 de 1977	246
162	”		Octubre 20 de 1977	246
163	”		Enero 24 de 1977	30
			Julio 28 de 1977	211
164	”		Enero 24 de 1977	30
			Julio 21 de 1977	200
167	”		Enero 27 de 1977	34
182	”		Nov. 3 de 1977	306
183	”		Nov. 3 de 1977	306
187	”	9	Enero 27 de 1977	34
		9-6	Sept. 1º de 1977	235
194	”		Junio 30 de 1977	167
197	”	4	Sept. 1º de 1977	235
202	”		Sept. 1º de 1977	227
206	”		Nov. 10 de 1977	312
			Nov. 24 de 1977	361
207	”		Nov. 24 de 1977	361
208	”		Nov. 10 de 1977	321
209	”		Nov. 10 de 1977	321
210	”	1	Enero 20 de 1977	7
		3	Nov. 10 de 1977	312
211	”		Nov. 24 de 1977	361
212	”		Enero 20 de 1977	7
213	”		Enero 20 de 1977	7
214	”		Junio 30 de 1977	167
			Agosto 25 de 1977	218
			Octubre 20 de 1977	264
			Nov. 10 de 1977	246
215	”		Octubre 27 de 1977	302
216	”		Agosto 25 de 1977	218

INDICE ALFABETICO DE MATERIAS ANALIZADAS POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Abogacía.				
Reglamentación	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Excepción al requisito del título	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Comprobación del ejercicio	Nov.	24 de 1977	Dr. Sarmiento	356
Acción de inexequibilidad.				
Características	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Vigencia de las normas	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Requiere la demanda de toda la normación jurídica al respecto	Marzo	31 de 1977	Dr. González	138
No es desistible	Julio	21 de 1977	Dr. De la Vega	200
Administración de justicia.				
Autoridades que la ejercen	Julio	21 de 1977	Dr. De la Vega	200
Administración pública.				
Sinónimo de Gobierno o Rama Ejecutiva del Poder Público, cuando se refiere a la organización central del Estado	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Facultad del Congreso para cambiar su estructura	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Facultad de reorganizarla, incluye la de suprimir dependencias y redistribuir funciones.	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Administración Pública.				
Estructura: Noción	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Gestión fiscal: Concepto	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102
Sistema de vigilancia: Establecimiento por ley	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102
Lo ejerce por la Contraloría Nacional sobre todo el patrimonio del Estado	Octubre	20 de 1977	Dr. Tapias	253
Agentes de aduana.				
Reglamentación de la profesión: Fines	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarmiento	97
Arbitramento.				
Los fallos en conciencia deben motivarse	Julio	28 de 1977	Dr. Sarria	210
El fallo en conciencia solo puede pedirse por partes capaces de transigir y sobre asuntos susceptibles de transacción	Julio	28 de 1977	Dr. Sarria	210

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Arrendamientos.				
Control	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Asambleas.				
Naturaleza administrativa	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Asignación de funciones administrativas por ley	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Asociación. Ver derecho de asociación.				
Carrera Judicial.				
Requisitos para el desempeño de los cargos judiciales	Nov.	24 de 1977	Dr. Sarmiento	356
Caución de buena conducta.				
Facultad policiva	Abril	21 de 1977	Dr. Gómez V.	161
Censura de películas.				
Facultades del comité de clasificación ...	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134
Código.				
Noción	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
La Constitución Nacional no ha deslindado los asuntos propios de cada código	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Código de Comercio.				
Naturaleza	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Sanciones a los comerciantes	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
Sanciones penales por actos contra el orden de los negocios como parte integrante del orden jurídico	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Código Nacional de Transporte Terrestre ...	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Comerciantes.				
Pena accesoria a una condena penal	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
Comité de Clasificación de Películas.				
Integración: Representación de la Curia ...	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134
Competencia Corte Suprema de Justicia.				
Cobija las normas indicadas en el artículo 214 C. N.	Junio	30 de 1977	Dr. Sarria	166
Respecto de decretos de estado de sitio derogados	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
No se pierde por incluirse en una demanda normas legales y reglamentarias	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Sobre decretos dictados con base en el ordinal 11 artículo 76, C. N.	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
La indebida acumulación de acciones conduce al fallo inhibitorio	S. de V.	agosto 25/77	Dr. Sarmiento	218
No existe competencia de la Corte para decidir sobre violación de situaciones subjetivas	Nov.	17 de 1977	Dr. Sáchica	352

	Fecha	Sentencia	Ponente	Páginas
Para juzgar las leyes por vicios de procedimiento en su formación	Nov.	10 de 1977	Dr. Sáchica	280
	S. de V.	Nov. 10/77	Dr. Monroy	280
	S. de V.	Nov. 10/77	Drs. Romero S., Londoño C., Gnecco C., González Ch.	299
Concejos Municipales.				
Naturaleza administrativa	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Asignación de funciones administrativas por ley	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Confiscación				
Equivale a decomiso en tratándose de efectos de la comisión de un delito	Agosto	11 de 1976	Dr. Sarria	216
Consejo de Estado.				
Competencia	Junio	30 de 1977	Dr. Sarria	166
Control constitucional.				
Automático de los artículos 121 y 122: Características	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Corte Suprema de Justicia.				
Atención con relación a la guarda de la Constitución Nacional	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Cosa juzgada.				
Efectos	Julio	14 de 1977	Dr. Sarmiento	194
	Julio	14 de 1977	Dr. De la Vega	195
	Sept.	8 de 1977	Dr. Sáchica	239
Convención colectiva.				
No es intangible ni de uniformidad en las relaciones individuales de trabajo	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Decomiso.				
De efectos del delito	Agosto	11 de 1977	Dr. Sarria	216
Delegación.				
Responsabilidad del Ministro respectivo ...	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Contraloría General de la República.				
Gestión fiscal	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102
Forma parte integrante de la estructura administrativa	Nov.	10 de 1977	Dr. González	329
Contratos administrativos.				
Efectos de la resolución de caducidad y del acta final de liquidación	Diciembre	1º de 1977	Dr. Bernal P.	362

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Creación de títulos con fuerza ejecutiva y su cobro ante la jurisdicción coactiva	Diciembre 1º de 1977		Dr. Bernal P.	362
	S. De V. Dic. 1º/77		Drs. González, Sarmiento B., Giraldo Z., Londoño C., Naranjo, Esguerra S.	362
Contrato de trabajo.				
Noción	Enero	24 de 1977	Dr. González	29
Obligación de cumplirlo	Enero	24 de 1977	Dr. González	29
Protección legal	Enero	24 de 1977	Dr. González	29
Terminación por violación de normas sobre orden público	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Delito.				
Su señalamiento es función del legislador ...	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
Demanda de inexequibilidad.				
Ineptitud por proposición jurídica incompleta	Marzo	31 de 1977	Dr. González	138
Derechos adquiridos.				
Noción	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
	Abril	14 de 1977	Dr. De la Vega	154
Noción frente al contrato de trabajo	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Noción frente al reconocimiento de una pensión	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Irretroactividad de la ley	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Interés general prima sobre el particular ...	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Frente a las leyes administrativas	Nov.	17 de 1977	Dr. Londoño	347
	Nov.	17 de 1977	Dr. Sáchica	352
Su desconocimiento frente a la vigencia de la ley	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Su desconocimiento en cada caso individual es motivo de litigio regular, no de competencia de la Corte	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Derecho de asociación.				
Condicionamiento a la moral, la ley y el orden legal del Estado	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Derecho de defensa.				
Garantías respecto de altos funcionarios del Estado	Julio	29 de 1977	Dr. González	203
Facultades del procesado	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Descentralización.				
Concepto	Nov.	3 de 1977	Dr. Monroy	306

	Fecha	Sentencia	Ponente	Páginas
Desistimiento.				
No cabe respecto de acciones públicas	Julio	21 de 1977	Dr. De la Vega	200
Educación.				
Descentralización de la educación primaria y secundaria	Nov.	3 de 1977	Dr. Monroy	306
Empresas industriales y comerciales.				
Finalidad	Marzo	10 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Naturaleza de sus actos	Marzo	10 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Empresas urbanizadoras y constructoras.				
Vigilancia estatal	Abril	14 de 1977	Dr. González	149
Entidades descentralizadas	Nov.	3 de 1977	Dr. Monroy	306
Establecimientos públicos.				
Noción	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Forman parte de la administración nacional	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Escalas de remuneración: Función legislativa. Clasificación y nomencladores de los cargos: Función legislativa	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Fijación de la Planta de Personal: Tarea administrativa	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Patrimonio: Hace parte del patrimonio nacional	Sept.	1º de 1977	Dr. González	227
Creación y supresión: Facultad del Congreso	Sept.	1º de 1977	Dr. González	227
Estatuto básico: Competencia legislativa ...	Sept.	1º de 1977	Dr. González	227
Estado de sitio.				
Inversiones en orden público	Nov.	24 de 1977	Dr. Sáchica	359
Créditos y contracréditos por orden público ...	Enero	20 de 1977	Dr. Sarmiento	7
	Enero	20 de 1977	Dr. Sarria	11
	Febrero	3 de 1977	Dr. González	61
	Febrero	10 de 1977	Dr. Sarmiento	87
	Octubre	13 de 1977	Dr. Sáchica	239
Presupuesto Nacional	Enero	20 de 1977	Dr. Sarria	11
Conexidad entre las causas que lo provocaron y las medidas adoptadas	Febrero	3 de 1977	Dr. González	61
	Febrero	10 de 1977	Dr. Sarmiento	87
Garantías procesales	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarria	117
	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	146
Procedimiento para imposición de sanciones	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	146
Adquisición y porte de armas	S. de V. marzo 31/77		Dr. De la Vega	146
Caución de buena conducta (protección al debido proceso)	Abril	21 de 1977	Dr. Gómez V.	161
No corresponde a la Corte Suprema de Justicia indicar al Gobierno las medidas que debe tomar para garantizar el orden público ...	S. de V. abril 21/77		Dr. Gómez V.	161

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Facultades a rectores de universidades	Junio	23 de 1977	Dr. González	168
	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	178
	Julio	21 de 1977	Dr. Sarria	206
	Agosto	18 de 1977	Dr. Monroy	231
El Gobierno no puede asumir facultades legislativas que la Constitución Nacional atribuye al Congreso	S. de V. junio 23/77		Dr. González	168
Normación jurídica	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	178
Validez constitucional de los decretos	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	178
Condiciones del ejercicio de las facultades especiales del Ejecutivo	S. de V. julio 7/77		Dr. Sarmiento	178
Derogación expresa de normas dictadas bajo su vigencia	Octubre	20 de 1977	Dr. Monroy	251
Limitación de la libertad de información ...	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Control constitucional de los decretos que se dictan bajo este estado de excepción. Sistema de la reforma constitucional de 1968	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Sanciones por paros ilegales	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Adopción de medidas es competencia del Gobierno	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Juzgar la conexidad entre las causas del estado de sitio y las medidas adoptadas es competencia de la Corte Suprema de Justicia ...	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Terminación de los contratos de trabajo por cese de actividades; es facultativo mas no imperativo	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Estatuto Docente.				
	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
	Julio	14 de 1977	Dr. Sarmiento	194
	Julio	14 de 1977	Dr. De la Vega	195
	Julio	14 de 1977	Dr. González	199
Estructura de la Administración Pública.				
Noción	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Competencia del Ejecutivo y del legislador ...	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
La Contraloría forma parte de ella	Nov.	10 de 1977	Dr. González	329
El Congreso puede variarla	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Excepciones.				
Interpretación restringida	Julio	29 de 1977	Dr. González	203
Facultades especiales.				
Artículo 76, ordinal 11, C. N.				
Término	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Diferencia con las facultades extraordinarias	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Cesan por reglamentación directa por el Congreso sobre la misma materia	S. de V. agosto 25/77		Dr. Sarmiento	218

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Finalidad	Sept.	1º de 1977	Dr. González	227
Facultades extraordinarias.				
Para reorganizar la Administración Pública, incluye la facultad de suprimir y redistribuir funciones	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
La constitucionalidad de su ejercicio deriva del acomodamiento con la ley que las concede	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
Incidencia de su ejercicio en otras reglamentaciones	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
La facultad de revisar un proyecto permite introducirle modificaciones, tanto en la forma como en cuanto al fondo	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Límites	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	246
Expedición de códigos	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Señalamiento de fecha a partir de la cual empieza a regir	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
Límites temporales para su ejercicio	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
Facultades implícitas.				
La Constitución Nacional no las confiere a los gobernantes por ser contrarias a la esencia misma del Estado	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Fallos de la Corte Suprema de Justicia.				
Efectos	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	210
	S. de V.	agosto 25/77	Dr. Monroy y otros	210
	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
	S. de V.	octubre 20/77	Dr. Monroy y otros	260
Fallo de inexequibilidad (ver sentencia).				
Federación Nacional de Cafeteros.				
Naturaleza jurídica	Octubre	20 de 1977	Dr. Tapias	253
Control fiscal sobre el manejo de dineros públicos	Octubre	20 de 1977	Dr. Tapias	253
Fondos que recibe del Estado directa o indirectamente, deben estar calculados en el Presupuesto Nacional	Nov.	10 de 1977	Dr. González	328
Fondos Educativos Regionales.				
Control fiscal	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102
Funciones	Nov.	3 de 1977	Dr. Monroy	306
Función de policía.				
Obligación del Ejecutivo	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Naturaleza	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Función reglada	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34

	Fecha	Sentencia	Ponente	Páginas
Funcionarios de seguridad social.				
Régimen	Nov.	17 de 1977	Dr. Londoño	347
Régimen prestacional	Nov.	17 de 1977	Dr. Sáchica	352
Competencia para fijar el régimen prestacional	Nov.	17 de 1977	Dr. Sáchica	352
Garantías individuales.				
Límites bajo estado de sitio	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Garantías procesales (ver estado de sitio).				
Deben existir en toda época, pues no están condicionadas a la existencia de normalidad jurídica	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	146
Gestión fiscal de la administración.				
Concepto	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102
Gobernados.				
Obligaciones	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Gobierno.				
Función policiva (ver función de policía).				
Inspección y vigilancia sobre profesiones y oficios	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarmiento	97
	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Huelga.				
Cese ilegal: Diferencias	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Sanciones por cese ilegal durante estado de sitio	Octubre	13 de 1977	Dr. González	269
Iglesia Católica.				
Prerrogativas	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	106
Incora.				
Funciones	Abril	14 de 1977	Dr. De la Vega	154
Finalidad	Abril	14 de 1977	Dr. De la Vega	154
Inepta demanda.				
Por proposición jurídica incompleta	Marzo	31 de 1977	Dr. González	138
	Diciembre	7 de 1977	Dr. González	366
Interés general.				
Prima sobre el particular	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Intervención estatal.				
Control de arrendamientos	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Control jurisdiccional de los decretos	Agosto	25 de 1977	Dr. Sarmiento	218
Jurados de conciencia.				
Carácter legal de sus funciones	Julio	21 de 1977	Dr. De la Vega	200
Ley.				
Condiciones o prerrequisitos para la aprobación de un proyecto de ley por el Congreso	Nov.	10 de 1977	Dr. Sáchica	280

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Concurrencia y simultaneidad del quórum decisorio con el acto de votación del proyecto. Verificación y prueba	S. de V.	Nov. 10/77	Dr. Sáchica.	280
Iniciativa gubernamental	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Retroactividad y retrospectividad	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Efectos en el tiempo	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Vigencia	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
Ley anual de Presupuesto (ver presupuesto anual).	Octubre	27 de 1977	Dr. Tapias	302
	Nov.	17 de 1977	Dr. González	332
Leyes administrativas.				
Efectos hacia el futuro	Nov.	17 de 1977	Dr. Sáchica	352
Libertad.				
Salvaguardia por la Constitución, excepciones	Abril	21 de 1977	Dr. Gómez	161
Libertades.				
Limitaciones	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Reglamentación, facultad del legislador ...	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Libertad de información.				
Limitación en estado de sitio	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Libertad de trabajo.				
No es absoluta	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Matrimonio.				
Concordato vigente	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	106
Efectos civiles y separación de cuerpos: Reglamentación por ley civil	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	106
Nombramientos.				
Capacidad nominadora. Condiciones y limitaciones	Nov.	10 de 1977	Dr. González	329
Normas de policía.				
El conocimiento del hecho que las viola y su decisión pertenecen a la administración ...	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134
Oficios.				
Son objeto solamente de inspección	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Orden jurídico.				
El orden de los negocios forma parte especial e importante suya	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Orden público.				
Su protección puede hacerse mediante la ley penal ordinaria, o bien en leyes especiales ...	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	173
Películas.				
Censura: Comité de clasificación de funciones.	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134

	Fecha	Sentencia	Ponente	Páginas
Penas accesorias.				
Noción	Abril	14 de 1977	Dr. De la Vega	158
Pensionados.				
Becas o auxilios para los hijos del personal pensionado	Octubre	27 de 1977	Dr. Tapias	302
Mejoramiento de su situación. - Vigencia de la ley	Octubre	27 de 1977	Dr. Tapias	302
La ley en cuanto a su efecto rige solo para el futuro	Octubre	27 de 1977	Dr. Tapias	302
Pensiones.				
Transmisión vitalicia: Fines	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Periodistas. Asociación de				
Cumple una actividad oficial	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Planes y programas (ver presupuesto anual).	Nov.	10 de 1977	Dr. Monroy	324
Poder de policía.				
Noción	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
Competencias	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Normas de policía: El conocimiento del hecho que las viola y su decisión corresponden a la administración	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134
Policía administrativa.				
Asignación de funciones es competencia del legislador	Marzo	31 de 1977	Dr. De la Vega	134
Policía de tránsito.				
Reglamentación exclusiva por el legislador ...	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	138
Reglamentación por el legislador y asambleas.	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Unificación de normas	Sept.	1º de 1977	Dr. González	235
Presidente de la República.				
Funciones: Policiva	Enero	27 de 1977	Dr. Sarmiento	34
76-9 incluye la Rama Judicial y Legislativa.	S. de V.	marzo 17/77	Dr. González	120
Prestaciones sociales.				
Mejora por ley posterior	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Presupuesto anual.				
La inexistencia de planes y programas no condiciona la validez de un tributo ni de la ley de presupuesto	Nov.	10 de 1977	Dr. González	328
La omisión de ingresos y apropiaciones en el Presupuesto Nacional no produce la inexequibilidad de dicha ley	S. de V.	Nov. 10/77	Dr. Monroy	328
Créditos y contracréditos bajo estado de sitio.	Octubre	13 de 1977	Dr. Sáchica	239
Fondos que recibe del Estado directa o indirectamente deben estar calculados en el Presupuesto	Nov.	10 de 1977	Dr. González	312

	Fecha	Sentencia	Ponente	Páginas
Prima de antigüedad.				
Es remuneración y no prestación social ...	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	246
Privilegio.				
Noción	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Procesado.				
Facultades en su defensa	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Procuradores Delegados.				
Ubicación constitucional y categoría	Julio	29 de 1977	Dr. González	203
Juzgamiento	Julio	29 de 1977	Dr. González	203
Profesiones.				
Libertad de escogencia no es absoluta	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarmiento	97
Reglamentación	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarmiento	97
	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Inspección y vigilancia	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Ejercicio regulado	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Escogencia libre	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Inspección	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Título de idoneidad	Sept.	1º de 1977	Dr. Sarmiento	229
Propiedad.				
Función social	Abril	14 de 1977	Dr. De la Vega	154
Protección social.				
Y derechos adquiridos	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Para viudas de pensionados	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
Rama Judicial.				
Determinar su estructura, asignaciones y prestaciones, es función del legislador	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120
	S. de V.	marzo 17/77	Dr. González	120
Remuneración: Noción	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	246
Diferencia por niveles de empleo	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	246
Relación de trabajo.				
Desarrollo del contrato de trabajo	Enero	24 de 1977	Dr. González	29
Intervención estatal	Enero	24 de 1977	Dr. González	29
Relaciones Estado-Iglesia.				
Reglamentación por convenios	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	106
Competencias excluyentes en relación con el matrimonio	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	158
Remuneración servidores públicos.				
Regulación: Competencia del Ejecutivo y del legislador	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
Sentencia: Motivación.				
Es una garantía para el gobernado	Julio	28 de 1977	Dr. Sarria	210

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Noción	Julio	28 de 1977	Dr. Sarria	210
No se excluye en los fallos de conciencia	Julio	28 de 1977	Dr. Sarria	210
Inhibitoria: No se puede dictar respecto de los decretos de estado de sitio, cuando han sido derogados	Octubre	20 de 1977	Dr. Sáchica	260
Sentencia de inexequibilidad.				
Efectos	Junio	30 de 1977	Dr. Sarria	166
	Julio	14 de 1977	Dr. Sarmiento	194
	Julio	14 de 1977	Dr. De la Vega	195
Servidores públicos.				
Remuneración: Establecimiento o determinación	Julio	14 de 1977	Dr. González	181
Sistema electoral.				
Competencia de la Corte para juzgar las leyes por vicios de procedimiento en su formación.	S. de V.	Nov. 10/77	Dr. Monroy	280
	Nov.	10 de 1977	Dr. Sáchica	280
Condiciones o prerrequisitos para la aprobación de un proyecto de ley por el Congreso	Nov.	10 de 1977	Dr. Sáchica	280
Concurrencia y simultaneidad de quórum decisorio con el acto de votación del proyecto. Verificación y prueba	Nov.	10 de 1977	Dr. Sáchica	280
	S. de V.	Nov. 10/77	Dr. Romero y otros	280
Situado Fiscal Educativo.				
Concepto, ubicación, destinación	Nov.	3 de 1977	Dr. Monroy	306
Soberanía.				
En relación con la reglamentación al matrimonio.	Marzo	3 de 1977	Dr. Sarmiento	106
Sociedades de economía mixta.				
Naturaleza	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Superbancaria.				
Vigilancia sobre actividades de urbanización, construcción de vivienda y créditos para tales fines	Abril	14 de 1977	Dr. González	149
Superintendencias.				
Funciones: Clases	Marzo	17 de 1977	Dr. Sarmiento	112
Título de idoneidad.				
Exigencia en relación con las profesiones	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarmiento	97
	Marzo	31 de 1977	Dr. Sarria	140
Título Valor.				
Protección penal	Abril	14 de 1977	Dr. González	158
Trabajo asalariado.				
Protección estatal	Marzo	17 de 1977	Dr. González	120

	Fecha	*Sentencia*	*Ponente*	*Páginas*
Trabajadores de los Establecimientos Públicos.				
Campo de aplicación del seguro social obligatorio	Diciembre	7 de 1977	Dr. González	366
Tratados públicos.				
Campo de aplicación del seguro social obligatorio	~~Diciembre~~ Mayo 3 de 1977	~~7 de 1977~~	Dr. ~~González~~ Sarmiento	107.
Universidad de Caldas.				
Facultades al rector en estado de sitio ...	Julio	21 de 1977	Dr. Sarria	206
Universidad de Nariño.				
Facultades al rector en estado de sitio ...	Julio	23 de 1977	Dr. González	168
Universidad Nacional.				
Facultades al rector en estado de sitio ...	Julio	7 de 1977	Dr. Sarmiento	178
Universidad Tecnológica de Pereira.				
Facultades al rector en estado de sitio	Agosto	18 de 1977	Dr. Monroy	231
Vigilancia fiscal.				
Eficacia	Febrero	24 de 1977	Dr. Sarria	102

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ley	*Año*	*Tema*	*Decisión*	*Ponente*	*Fecha*	*Prov.*	*Páginas*
95 Art. 59	1936	Decomiso de los efectos del delito.	Estése fallo 3 de agosto de 1972. Exequibilidad	Dr. Sarria	Agosto	11/77	216
7ª Art. 3º, Parág.	1943	Congelación de arrendamientos ..	Estése fallo noviembre 30/48	Dr. Sarmiento	Agosto	25/77	48
16 Art. 3º	1968	Jueces Superiores - Competencia.	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Julio	21/77	200
48 Art. 3º	1968	Terminación unilateral del contrato de trabajo	Exequibilidad	Dr. González	Enero	24/77	29
66 Arts. 1º, 3º, 5º, 10, 11, 12, 14, 28 y 32	1968	Actividades de urbanización, construcción y créditos para adquisición de vivienda: Vigilancia e inspección	Exequibilidad	Dr. González	Abril	14/77	149
11 Art. 5º	1972	Control fiscal - Fedecafé	Exequibilidad	Dr. Tapias	Octubre	20/77	253
14 Art. 5º	1972	C.P.P. Adición en el Capítulo II	No se decide la inexequibilidad	Dr. De la Vega	Julio	21/77	200
4ª Art. 33	1973	Constitución por el Incora de empresas comunitarias en tierras rurales	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Abril	14/77	154
43 Art. 11	1975	Nacionalización educación primaria y secundaria	Estése fallo julio 22/76	Dr. Sáchica	Sept.	8/77	239
51 Art. 6º	1975	Profesión de periodista: Expedición de la tarjeta profesional ..	Exequibilidad	Dr. Sarria	Marzo	31/77	140
1ª Art. 29	1976	Matrimonio civil: Divorcio y separación	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Marzo	3/77	106
4ª Art. 8º	1976	Sustitución pensional vitalicia ..	Exequibilidad	Dr. González	Marzo	17/77	120
4ª Art. 9º	1976	Becas o auxilios para los hijos del personal pensionado	Constitucionalidad	Dr. Tapias	Octubre	27/77	302

Decreto	*Año*	*Tema*	*Decisión*	*Ponente*	*Fecha*	*Prov.*	*Páginas*
13 Art. 4º, Inc. 2.	1976	Cesión de un terreno del I.C.T. a la Universidad Surcolombiana.	Exequibilidad	Dr. González	Sept.	1º/77	227
35	1976	Presupuesto de Rentas y Gastos, vigencia fiscal 1977	Exequibilidad	Dr. González	Nov.	10/77	312
1817 Art. 100	1964	Carrera del ramo carcelario y penitenciario	Ineptitud de la demanda	Dr. González	Marzo	31/77	138
2351 Art. 8º	1965	Terminación unilateral del contrato de trabajo	Exequibilidad	Dr. González	Enero	24/77	29
2886 Arts. 37, 38, 39	1968	Agencias de Aduana: Reglamentación	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Febrero	24/77	97
250 Art. 21, inciso final	1970	Abogacía: Ejercicio	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Nov.	24/77	356
1344 Art. 7º	1970	Medidas sobre tránsito terrestre ..	Exequibilidad	Dr. González	Sept.	1º/77	235
1355 Arts. 8º, 9º, 10; Art. 102, inciso 2º (apartes).	1970	Código Nacional de Policía: Medidas de policía	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Enero	27/77	34
2055 Arts. 2º, 3º, 5º	1970	Código Nacional de Policía: Comité de Clasificación de Películas.	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Marzo	31/77	134
409 Art. 7º	1971	C.P.P. Procuradores Delegados - Fuero	Exequibilidad	Dr. González	Julio	29/77	203
409 Arts. 31 y 34	1971	C.P.P. Jurados de conciencia ..	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Julio	21/77	200
409 Art. 116	1971	C.P.P. Facultades del procesado en su defensa	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Sept.	1º/77	229
409 Art. 727, inciso 2º	1971	C.P.P. Decomiso de efectos del delito	Estése fallo agosto 3/72, Art. 59, Ley 95/36 y parte inciso 2º, Art. 727, Decreto 409/71	Dr. Sarria	Agosto	11/77	216
		Exequibilidad de la parte restante, inciso 2º, artículo 727, Decreto 409 de 1971.					
410 Arts. 16 y 821	1971	Código de Comercio: Pena accesoria al comerciante por condena en materia penal. - Definición de instrumentos negociables	Exequibilidad	Dr. González	Abril	14/77	158

Decreto	*Año*	*Tema*	*Decisión*	*Ponente*	*Fecha*	*Prov.*	*Páginas*
410 Arts. 157, 212, 293, 395, 892, 957, 1271, 1993 a 2005, 2007	1971	Código de Comercio: Sanciones penales por quiebra o administración dolosa	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Julio	27/77	173
410 Arts. 2012, 2013, 2020	1971	Código de Comercio: Arbitramento, decisión en conciencia	Exequibilidad	Dr. Sarria	Julio	28/77	210
433 Lit. b), Art. 2º	1971	Instituto Colombiano de Seguros Sociales: Sujeción de los trabajadores de los Establecimientos Públicos al seguro social obligatorio	Abstención inepta demanda	Dr. González	Diciembre	7/77	366
2515 Arts. 37, 38 y 39	1975	Agencias de aduana: Reglamentación	Inconstitucionalidad	Dr. Sarmiento	Febrero	24/77	97
102 Art. 8º	1976	Fondos Educativos Regionales: Control fiscal	Exequibilidad	Dr. Sarria	Febrero	24/77	102
102 Art. 10	1976	Situado Fiscal Educativo: Enseñanza primaria y secundaria. - Fondos Educativos Regionales ..	Exequibilidad	Dr. Monroy	Nov.	3/77	306
133 Art. 3º, numeral 8º	1976	Supresión: Superintendencia Nacional de Producción y Precios ..	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Marzo	17/77	112
149 Arts. 1º; 2º, literal a); 3º, literales a), d), e), g)	1976	Superintendencia Nacional de Producción y Precios: Supresión. - Asignación de funciones Minagricultura	Exequibilidad Ineptitud respecto Art. 5º	Dr. Sarmiento	Marzo	17/77	112
150 Arts. 52 y 193, inciso final	1976	Contratos administrativos. Efectos de la resolución de caducidad y del acta final de liquidación ..	Inexequibilidad	Dr. Bernal P.	Diciem.	1º/77	362
924 Art. 60	1976	Contralor Auxiliar. Nombramiento.	Inexequibilidad	Dr. González	Nov.	10/77	329
2441	1976	Estado de sitio: Créditos adicionales en el presupuesto para 1976. Minobras	Inexequibilidad	Dr. Sarmiento	Enero	20/77	7
2442	1976	Estado de sitio: Créditos adicionales en el presupuesto para 1976. Mineducación	Inexequibilidad	Dr. Sarria	Enero	20/77	11

Decreto	*Año*	*Tema*	*Decisión*	*Ponente*	*Fecha*	*Prov.*	*Páginas*
2578	1976	Estado de sitio: Caución de buena conducta	Exequibilidad excepto parte final inciso 3º, Art. 1º; apartes c), d), g), h), Art. 2; Art. 3º	Dr. Gómez	Abril	21/77	161
2640	1976	Estado de sitio: Créditos y contracréditos para pago de sueldos Administración Pública	Inexequibilidad	Dr. González	Febrero	3/77	61
2643	1976	Estado de sitio: Créditos y contracréditos al Presupuesto Nacional. Mineducación	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Febrero	10/77	87
2770	1976	Control de arrendamientos en las áreas urbanas	Ineptitud	Dr. Sarria	Junio	30/77	166
2770 Arts. 1º, 2º y 4º	1976	Control de arrendamientos	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Agosto	25/77	218
63 Arts. 1º, 9º, 21	1977	Control de arrendamientos	Inhibitoria	Dr. Sarmiento	Agosto	25/77	218
128	1977	Estatuto docente	Exequibilidad excepto Art. 51	Dr. González	Julio	14/77	181
128	1977	Estatuto docente	Estése fallo julio 14/77	Dr. Sarmiento	Julio	14/77	194
128 Arts. 1º, 8º, 21, 22, 23, 25, 26, 32, 40, 41 y 42	1977	Estatuto docente	Estése fallo julio 14/77	Dr. De la Vega	Julio	14/77	195
128	1977	Estatuto docente	Estése fallo julio 14/77	Dr. González	Julio	14/77	199
128	1977	Estatuto docente	Estése fallo julio 14/77	Dr. Sáchica	Sept.	8/77	239
329	1977	Estado de sitio: Atribución de competencia a funcionarios administrativos	Exequibilidad	Dr. Sarria	Marzo	17/77	117
330	1977	Estado de sitio: Procedimiento para aplicación de sanciones por funcionarios administrativos ..	Exequibilidad	Dr. De la Vega	Marzo	31/77	146
542 Art. 4º	1977	Rama Jurisdiccional: Remuneración	Exequibilidad	Dr. Sáchica	Octubre	20/77	246

Decreto	*Año*	*Tema*	*Decisión*	*Ponente*	*Fecha*	*Prov.*	*Páginas*
968	1977	Estado de sitio: Facultades al Rector de la Universidad de Nariño	Exequibilidad	Dr. González	Junio	23/77	168
1162	1977	Estado de sitio: Facultades al Rector Universidad Nacional	Exequibilidad	Dr. Sarmiento	Julio	27/77	178
1412	1977	Estado de sitio: Facultades al Rector Universidad de Caldas	Exequibilidad	Dr. Sarria	Julio	21/77	206
1651 Arts. 1º, 3º, 134, 135 y 136	1977	Funcionarios de seguridad social ..	Exequibilidad	Dr. Londoño	Nov.	17/77	347
1652 Arts. 1º, 3º, 134, 135 y 136	1977	Clasificación y remuneración de empleados del I.C.S.S.	Exequibilidad	Dr. González	Nov.	17/77	332
1653 Arts. 1º, 41, inciso, 1º, y 42	1977	Facultades para fijar el régimen de prestaciones de los Establecimientos Públicos	Exequibilidad	Dr. Sáchica	Nov.	17/77	366
1678	1977	Estado de sitio: Facultades al Rector Universidad Tecnológica de Pereira	Exequibilidad	Dr. Monroy	Agosto	18/77	231
2004	1977	Estado de sitio: Sanciones por cese de actividades	Exequibilidad	Dr. González	Octubre	13/77	269
2066	1977	Estado de sitio: Control de noticias sobre huelgas	No violó la Constitución	Dr. Sáchica	Octubre	20/77	44
2128	1977	Estado de sitio: Créditos y contracréditos	Exequibilidad	Dr. Sáchica	Octubre	13/77	240
2213	1977	Estado de sitio: Derogación decreto número 2066 de 1977	Exequibilidad	Dr. Monroy	Octubre	20/77	251
2473	1977	Estado de sitio: Autorización para la inversión de unos fondos en la Policía Nacional	Constitucionalidad	Dr. Sáchica	Nov.	24/77	359

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTE
LIBRO EN SEPTIEMBRE DE 1981