REPUBLICA DE COLOMBIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

GACETA JUDICIAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

"Saber las Leyes non es tan solamente en aprender et decorar las letras dellas, mas en saber el su verdadero entendimiento"

(Siete Partidas: Partida 1a. Título I, Ley XIII)

LICENCIA NUMERO 451
DE 7 DE MARZO DE 1936

REGISTRADO PARA CURSO LIBRE
DE PORTE EN EL SERVICIO POSTAL



TOMO CLXII — Número 2403
Bogotá, D. E., Colombia — Año 1980

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CLXII

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1980

REPUBLICA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA

BOGOTA, D. E. — IMPRENTA NACIONAL — 1983

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

SALA PLENA

Doctores PEDRO ELIAS SERRANO ABADIA, **Presidente.**
GERMAN GIRALDO ZULUAGA, **Vicepresidente.**
Nicolás Pájaro Peñaranda, Secretario General.

SALA CIVIL

Doctores RICARDO URIBE HOLGUIN, **Presidente.**
Nicolás Pájaro Peñaranda, Secretario.

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

SALA PENAL

Doctores DARIO VELASQUEZ GAVIRIA, **Presidente.**
Alberto Mora Cogollos, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Fabio Calderón Botero.**
Dante Luis Fiorillo Porras.
Gustavo Gómez Velásquez.
Alvaro Luna Gómez.
Luis Enrique Romero Soto.
Alfonso Reyes Echandía.
Pedro Elías Serrano Abadía.
Darío Velásquez Gaviria.

SALA LABORAL

Doctores FERNANDO URIBE RESTREPO, **Presidente.**
Bertha Salazar Velasco, Secretaria.

MAGISTRADOS: Doctores **Jerónimo Argáez Castello.**
César Ayerbe Chaux.
José Eduardo Gnecco C.
Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.
Juan Hernández Sáenz.
Fernando Uribe Restrepo.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores **JORGE VELEZ GARCIA, Presidente.**

Luis F. Serrano A., Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Manuel Gaona Cruz.**

Mario Latorre Rueda.

Ricardo Medina Moyano.

Carlos Medellín Forero.

Luis Carlos Sáchica.

Humberto Mesa González.

Oscar Salazar Chaves.

Servio Tulio Pinzón Durán. †

Jorge Vélez García.

RELATORES: Doctores **Manuel A. Vanegas Mendoza,** Sala Laboral.

Gloria Flórez de Sabogal, Sala Penal.

Amelia Barrera de Gáfaro, Sala Civil.

Miguel A. Roa Castelblanco, Sala Constitucional.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL — DOCTOR MIGUEL A. ROA CASTELBLANCO
RELATOR SALA PENAL — DOCTORA HELDA CHARRY DE VALENCIA
RELATOR SALA CIVIL — DOCTORA AMELIA BARRERA DE GAFARO
RELATOR SALA LABORAL — DOCTORA ESPERANZA I. MARQUEZ O.

TOMO CLXII — Bogotá — Colombia — Año de 1980 — Número 2403

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA SALA PLENA EN 1980

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión de hoy, al deplorar y repudiar de manera profunda y sincera el execrable asesinato de que fue víctima en la ciudad de Cúcuta la señora doctora Perla Betty Vélez de Prada, dama a quien adornaban las más excelentes virtudes, centro y adorno de un hogar ejemplar, timbre de orgullo para la sociedad nortesantandereana, paradigma de jueces y magistrados, quien dio brillo a la Judicatura y al Ministerio Público en las altas posiciones que ocupó, mártir de la justicia por el fiel cumplimiento de su deber, presenta su viva voz de doloroso sentimiento a su esposo, don Luis Ernesto Prada Ramírez, a sus hijos Jaime Valero y Martha Prada Vélez de Valero, Mónica, Juan Carlos, Luis Ernesto y Gerardo Prada Vélez, y a sus hermanos Carlos y Alodia Vélez Hernández, al igual que a sus demás parientes y familiares y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, cuya presidencia ocupaba en el momento de su cruento sacrificio.

"Además, de nuevo pone de presente al Gobierno Nacional el total desamparo en que se encuentran los administradores de justicia, varios de cuyos integrantes, por aportar a la sociedad colombiana las luces de su inteligencia y la probidad en sus decisiones, han sufrido también el supremo sacrificio y le solicita tome las medidas efectivas y necesarias para que estos horrendos y repulsivos delitos, en cuanto a él corresponde, no queden sin sanción y para que en adelante se garantice la seguridad e integridad de quienes tienen a su cargo la más noble y elevada de todas las misiones, como es la de administrar justicia entre los hombres. En nota de estilo se transcribirá esta moción a don Luis Ernesto Prada Ramírez y a su distinguida familia y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. También se enviará copia de ella al señor Presidente de la República y al señor Procurador General de la Nación". (Sesión del día 4 de febrero de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia, al concluir el período Presidencial del honorable Magistrado José María Esguerra Samper, quiere significarle a éste el testimonio de su más sentido agradecimiento por la forma eficiente como desempeñó su mandato y la suma dignidad y pericia como representó a la Corporación en todo momento. Este sentimiento de perdurable gratitud quiere hacerlo extensivo a la esclarecida dama doña Anita Portocarrero de Esguerra, quien fue la gran colaboradora de su esposo especialmente en la realización de las hermosas obras de solidaridad social que se encuentran en pleno funcionamiento. Transcríbase en nota de estilo a los esposos Esguerra-Portocarrero". (Sesión del día 7 de febrero de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de hoy, consagra el testimonio de su

profundo dolor por el fallecimiento del doctor Miguel Lleras Pizarro, ilustre miembro de esta Corporación.

"Fue durante su vida el doctor Lleras Pizarro un celoso cultivador de las disciplinas jurídicas, un noble dispensador de justicia tanto en la Corte Suprema como en el Consejo de Estado que honró con su presencia, un desvelado combatiente por la causa de la libertad y de los derechos humanos, suprema expresión y aspiración de los ideales democráticos. Y siempre arquetipo de pulcritud y honestidad en la defensa de sus hondas convicciones ideológicas.

"La Corte Suprema de Justicia, ante sus cenizas, rinde respetuoso y conmovido homenaje a su memoria. Comuníquese a la familia del extinto y publíquese". (Sesión del día 11 de abril de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia adhiere fervorosamente a la conmemoración que el país está haciendo en el presente año del primer centenario del nacimiento de don Guillermo Uribe-Holguín.

"Fue el maestro Uribe-Holguín, además de intachable ciudadano y patriota, un cultivador venturoso del arte musical, en el que descolló no solamente en la interpretación de los grandes maestros sino como creador de obras que constituyen, además de orgullo de Colombia, expresión riquísima de la cultura musical en el campo de una de las más bellas artes. Comuníquese especialmente a su hijo, el Magistrado doctor Ricardo Uribe-Holguín, honra actual de esta corporación". (Sesión del día 29 de abril de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia, registra con profundo pesar el fallecimiento de la señora doña María Teresa Ayala de Vargas Rubiano; hace reconocimiento explícito de las virtudes acendradas y condiciones ejemplares que configuraron la existencia de la ilustre dama fallecida; y presenta al doctor Gonzalo Vargas Rubiano, distinguido Magistrado de esta Corporación, y a su dignísima familia, la más sincera expresión de solidaridad y condolencia. Transcríbase en nota de estilo al doctor Gonzalo Vargas Rubiano y a su familia". (Sesión del día 28 de julio de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia, lamenta el deceso de la señora doña Candelaria Patrón de Benavides y hace llegar al doctor Juan Benavides Patrón, ilustre conjuez y ex-Magistrado de la Corporación, así como a su dignísima esposa y a sus hermanos Elvira, Luis Sanín y Antenor Benavides Patrón y a su apreciable familia, la expresión más profunda de pesar y solidaridad. Transcríbase en nota de estilo al doctor Benavides, a su señora y familia". (Sesión del día 28 de julio de 1980).

La Corte Suprema de Justicia teniendo en cuenta que, en la noche del sábado pasado, 19 de julio, dejó de existir en la ciudad de Medellín el doctor Samuel Barrientos Restrepo, expresidente de esta Corporación de la que fue brillante miembro por más de un lustro, y teniendo de presente que, desde su juventud, el doctor Barrientos Restrepo sobresalió entre sus condiscípulos como colegial del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, donde se doctoró como abogado; que descolló como juez y magistrado; que fue maestro de maestros en la enseñanza del Derecho en varias universidades; que se distinguió como formador de juventudes por su claro don de consejo y por su vida ejemplar y, en fin, que fue un gran ciudadano, expresa a sus familiares y amigos su más sentida condolencia. Copia de la presente en nota de estilo será entregada a sus hermanos don Pedro y don Guillermo Barrientos Restrepo". (Sesión del día 28 de julio de 1980).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deplora el retiro del doctor Luis Sarmiento Buitrago, Magistrado muy ilustre de esta corporación, quien la presidió con ejemplar decoro y eficacia, y le expresa un sincero deseo por el éxito en las nuevas actividades que en adelante va a emprender. Insértese en el acta, transcríbase al doctor Sarmiento Buitrago y publíquese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del día 20 de octubre de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión plenaria de la fecha, registra conmovida la trágica desaparición del doctor Jairo Marín Jaramillo, muerto cuando ejercía las funciones de Juez 14 Penal del Circuito de Medellín; exalta su memoria como ejemplo perdurable de funcionario responsable y probo, siempre dedicado al servicio de la sagrada misión de administrar justicia; hace llegar a su esposa, hijos y familiares su sentida voz de condolencia; y demanda del Gobierno, una vez más, la aplicación constante y eficaz de los medios necesarios para la debida protección de los integrantes de la Rama Jurisdiccional, más exigible cuando las organizadas fuerzas del crimen dirigen todo su empeño y capacidad destructora contra la institución

judicial, una de las pocas que todavía se oponen al tenebroso imperio que se quiere establecer en Colombia, en donde la delincuencia busca la deshonra del país y el aniquilamiento de los tradicionales valores de la nacionalidad.

"Comuníquese esta proposición a doña Marina Escobar viuda de Marín Jaramillo a sus hijos Silvia Elena y Juan Alberto y a sus familiares, así como al señor Presidente de la República, al Ministro de Justicia, al Consejo Superior de la Judicatura, a los Tribunales del país en especial al del Distrito Judicial de Medellín, y a la Asociación Nacional de Empleados Judiciales. Hágase saber, igualmente, a la prensa y a la radio". (Sesión del día 23 de octubre de 1980).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, ante el asesinato de que fue víctima en días pasados la doctora Ana Cecilia Cartagena Hernández, Juez de Instrucción Criminal,

Resuelve:

"1º Manifestar su profundo pesar por la muerte violenta que recibió esta fiel y meritoria servidora de la justicia a manos de viles y cobardes enemigos de la sociedad, que cumplen así una vez más sus criminales propósitos contra la vida de abnegados funcionarios públicos, encargados de la sagrada misión de administrar justicia.

"2º Destacar como ejemplo humano la brillante trayectoria profesional y judicial de la doctora Cartagena Hernández —nuevo mártir de la justicia—, su valor personal y sus calidades de ciudadana noble y recta.

"3º Reiterar una vez más su profunda preocupación por las condiciones de inseguridad y desamparo de todo género en que trabajan para el país los miembros de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, quienes exponen permanentemente sus vidas —sin protección ninguna— al prestar un servicio esencial para la comunidad. Comuníquese a los familiares de la doctora Cartagena Hernández, al Presidente del Tribunal Superior de Medellín, a las autoridades competentes y a la opinión pública". (Sesión del día 27 de octubre de 1980).

ORDEN PUBLICO

La Corte se inhibe para fallar en el fondo la referida demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 5 de febrero de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 4.

REF.: Radicación número 745. Demandante Agustín Castillo Zárate. Artículo 1º del Decreto legislativo número 2131 de 1976.

El ciudadano Agustín Castillo Zárate pidió la declaratoria de inexequibilidad del artículo 1º del Decreto 2131 de 1976, que dice:

"Artículo 1º Declárase la turbación del orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional".

Consideró infringidos los artículos 121 y 55 de la Constitución. Su argumentación básica es la de que puede haber infracción por acción y por omisión y que, en el presente caso, se presenta el fenómeno de una "inconstitucionalidad sobreviniente". Solicitó la práctica de una serie de pruebas tendientes a establecer la infracción por omisión, en tanto el Gobierno no ha levantado el estado de sitio.

La Sala Constitucional inadmitió la demanda, mediante providencia del 19 de julio de 1979, con las siguientes razones:

"El suscrito Magistrado Sustanciador, manifestó ante la Sala Constitucional en la sesión del 18 del mes en curso, encontrarse impedido para conocer de este asunto, en razón de haber participado en su carácter de Magistrado del Consejo de Estado en la emisión del concepto para implantar el estado de sitio establecido por el decreto que se acusa, impedimento que es el previsto en el artículo 22, en conexión con el 23 del Decreto 432 de 1969, configurado por la intervención en la expedición del acto que se demanda. Como consta en el expediente, la Sala no aceptó ese impedimento. Igual manifestación hizo el Magistrado Miguel Lleras Pizarro, con base en los mismos hechos, y también la Sala consideró que no existía el impedimento invocado.

"El actor estima que la disposición transcrita es violatoria de los artículos 121 y 55 de la Constitución, pues esa infracción puede presentarse, en tratándose de estado de sitio, tanto por acción como por omisión, 'cuando habiendo cesado la causal que le dio origen el Gobierno no declara oportunamente restablecido el orden público'. Y, en el segundo aspecto, en cuanto debiendo haberse levantado el estado de sitio, el Gobierno continúa ejerciendo competencias de las que corresponden a las otras ramas del poder, contrariando el principio de la separación de funciones prescrito en el artículo 55 de la Constitución.

"El Secretario de la Sala Constitucional, por su parte, informa que la Corte decidió en sentencia número 4 del 4 de noviembre de 1976 que el Decreto 2131 de que se trata era exequible.

"El demandante, a su vez, sostiene que 'una norma puede ser inconstitucional porque desde su expedición sea contraria a la Carta; o porque habiendo sido expedida de conformidad con ella, posteriormente, por el advenimiento de un hecho sobreviniente, entra en contradicción con la misma'. A este fenómeno le llama 'inconstitucionalidad sobreviniente'. Consiste en un hecho nuevo. Y agrega: 'Este hecho nuevo, para el caso que nos ocupa, es la desaparición de la conmoción interior, que sirvió de causa para que se dictara el Decreto 2131 de 1976, desaparición que ocurrió posteriormente a su expedición. Como la desaparición de la causa que originó el estado de sitio, según la Constitución, es motivo que obliga al Gobierno a levantarlo, mediante la

declaración de restablecimiento del orden público, y esto no se hizo, estamos en presencia de una inconstitucionalidad sobreviniente, que por serlo hace que la norma acusada sea revisable por la Honorable Corte Suprema de Justicia a través de la acción pública de inexequibilidad, sin que pueda predicarse que existe cosa juzgada que no permita un nuevo juzgamiento. Porque la cosa juzgada dice relación con la que se sometió a juicio, pero en ningún caso con lo que no se sometió; y mal había podido someterse al conocimiento de la honorable Corte Suprema de Justicia en octubre de 1976 un hecho que sucedió con posterioridad a esa fecha'.

"Asimismo, el demandante fuera de la fundamentación de carácter jurídico en que apoya la viabilidad de la acción que pretende ejercer y sustentar sus cargos, enumera una serie de hechos tendientes a demostrar que no existe perturbación actual del orden público, para lo cual solicita se ordene la práctica de un sinnúmero de pruebas demostrativas de aquellos hechos.

"En principio, la acción que se intenta no existe, ya que al ser reformado el artículo 121 en 1968, fue sustituida la acción de inexequibilidad de que eran titulares los ciudadanos por un control forzoso, la constitucionalidad de trámite acelerado, dentro del cual solo caben coadyuvancias o impugnaciones de los ciudadanos que quieran intervenir en el juicio. Además, si se sigue la jurisprudencia tradicional de la Corte, debe inhibirse para admitir la petición que se está revisando, puesto que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada, en razón del carácter definitivo de sus providencias en el orden constitucional.

"Es necesario para resolver esta demanda, tener en cuenta como antecedente la decisión adoptada por la Sala Constitucional con fecha 22 de noviembre de 1977, al pronunciarse sobre una solicitud similar a la presente, providencia en la cual se dijo:

"Los dos decretos objeto de la demanda, el número 1970 de 1974 por el cual se declaró la emergencia económica con apoyo en el artículo 122 de la Constitución Nacional, y el número 2131 de 1976 por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, fueron sometidos a su debido tiempo al control constitucional de la Corte, como lo disponen los preceptos indicados, y sobre ellos recayeron las sentencias de fechas 15 de octubre de 1974 y de 4 de noviembre de 1976, respectivamente, por medio de las cuales fueron declarados exequibles. La tarea que la Constitución encomienda a la Corte, se cumplió, pues, rigurosamente en relación con ellos, en forma que una acción pública no sólo es improcedente sino que iría contra el principio de la cosa juzgada. De consiguiente se concluye que la demanda carece del objeto previsto en los artículos 214, 121 y 122 de la Constitución, así como en los artículos 1, 3, 16 y concordantes del Decreto 432 de 1969. En consecuencia no se admite".

"Si se profundiza en esta cuestión, siguiendo el pensamiento del actor en el presente caso no se trata ya de calificar la validez de la implantación del estado de sitio, sino de impedir —y esta es la esencia de la acción de inexequibilidad— que se aplique o se continúe aplicando una disposición contraria a la Constitución. Ese y no otro es el objeto de la acción de inexequibilidad.

"La técnica del proceso de inexequibilidad exige una confrontación entre dos normas jurídicas, constitucional la una y de grado inferior la otra. Si su contenido se excluye porque es incompatible, el juez de la constitucionalidad debe declarar la invalidez de la norma inferior y retirarla del orden jurídico para que no se pueda aplicar en el futuro. El problema, se ha dicho, es de puro derecho, consistente en dos prescripciones contrarias. Se mueve y decide en un plano abstracto de lógica jurídica que no permite la comprobación y evaluación de hechos, salvo cuando la causal invocada se refiere a vicios de procedimiento, caso en el cual es obligatorio decretar las pruebas correspondientes a la demostración de los hechos u omisiones que configura la falla alegada, según lo prescribe el artículo 7º del Decreto 432 de 1969.

"En tratándose de estado de sitio, la Corte ni siquiera analiza hechos respecto del decreto de declaratoria de turbación del orden público, evaluación que ha sido previamente hecha por el Consejo de Estado. El control de aquélla ha devenido en puramente formal.

"La tesis de la 'inconstitucionalidad sobreviniente', es aceptable cuando, por vía de ejemplo, se producen cambios institucionales o normativos que hacen que una norma o un acto anteriormente regulares y legítimos resulten inválidos a la luz de una normatividad posterior. Pero, en cambio, no es admisible cuando se le funda en cambios de la realidad política, económica o so-

cial, es decir, en variación de situaciones concretas o fácticas.

"De otro lado, y así lo impone la lógica, no se pueden proferir decisiones jurisdiccionales en ejercicio del control de constitucionalidad por omisiones, pues ello sólo es posible respecto de decisiones contenidas en normas o actos formulados por la autoridad.

"En el caso que se estudia el demandante plantea una situación de hecho que, en su concepto, obliga al Presidente de la República a levantar el estado de sitio y, como consecuencia, a evitar que se continúe aplicando el decreto que se acusa para impedir una violación constitucional, y las que no estén produciendo con la aplicación de los decretos dictados bajo la vigencia del acusado.

"En consecuencia, se pide a la Corte que analice la constitucionalidad actual del estado de sitio por hechos sobrevinientes a los que justificaron su declaratoria, frente a esta disposición del artículo 121, cuestión que aún no ha sido juzgada por la Corte y para lo cual no puede invocar su doctrina de la cosa juzgada: 'El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interna . . .'. No se solicita calificar la validez de aquella declaratoria porque ya fue hecha; se pide calificar su mantenimiento en un momento distinto al de su iniciación y a la luz de otras circunstancias que, en opinión del demandante, ya no justifican ese régimen excepcional. El primer fallo, asevera el actor, fue absoluto en su momento, mas no definitivo.

"Pero como aceptar la petición del actor al admitir su demanda equivale a que teóricamente quepa también una declaratoria de inexequibilidad que tendría como consecuencia el levantamiento del estado de sitio no por disposición presidencial, según lo prescribe la norma transcrita en el párrafo anterior, sino por una decisión jurisdiccional que implicaría desplazar la responsabilidad de la guarda del orden público del Presidente de la República a la Corte Suprema de Justicia, lo cual no se ajusta a la Constitución, la Sala no admite la referida demanda".

El actor recurrió la anterior providencia en la oportunidad debida, recurso que le fue resuelto favorablemente en forma parcial, según auto de 27 de julio de 1979, que en lo sustancial dice:

"En razón de que la demanda referida cumple los requisitos formales exigidos por el artículo 16 del decreto citado, la petición del recurrente debe resolverse favorablemente en el sentido de dar curso a su demanda.

"En cambio, la Sala considera que no es procedente decretar las pruebas solicitadas, porque de conformidad con el artículo 7º del Decreto 432 en mención, que es la disposición que regula en este aspecto los procesos de inconstitucionalidad, solo faculta para decretar pruebas en los casos en que para decidir sea necesario conocer 'los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional de la Corte', trámites que en el presente caso carecen de objetivo. En los demás casos, los únicos elementos del proceso de evaluación de la constitucionalidad de la disposición acusada son los exigidos en el artículo 16 antes invocado, esto es, el texto de aquellas normas, la indicación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Confirma este criterio lo que prescribe el ordinal 4º de tal artículo 16. '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'.

"En consecuencia, esta Sala niega las pruebas pedidas, y repone su auto del 19 de julio del año en curso para admitir la demanda a que dicha providencia se refiere y ordenar el envío del expediente al señor Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto exigido por el artículo 214 de la Constitución, dentro del término de treinta (30) días señalados en dicha disposición".

El demandante intentó un recurso de reposición contra el auto antes referido, el cual le fue negado, por las siguientes razones:

"Es doctrina reiterada de la Sala, la de que el Decreto 432 de 1969 regula totalmente el procedimiento para la tramitación y fallo de las acciones de inexequibilidad a que se refiere el artículo 214 de la Constitución, y en él no está previsto recurso distinto al de reposición del auto inadmisorio de la demanda, resuelto ya favorablemente.

"En consecuencia, la Sala no repone su providencia del 27 de julio del corriente año. Como el proceso se encuentra actualmente en el Despacho del Procurador para concepto, ordena enviar el referido escrito y esta providencia al

citado Despacho para que se agregue al expediente respectivo".

El Procurador General de la Nación rindió el concepto número 390, fechado el 3 de septiembre de 1979, en el cual concluye que la Corte debe inhibirse con la consideración principal de que hay cosa juzgada puesto que la norma acusada fue revisada de oficio por la Corte Suprema de Justicia, como lo prescribe el artículo 121 de la Constitución, y consta en el fallo número 44 de 4 de noviembre de 1977.

El demandante, con fecha 24 de agosto de 1979, y antes de que el expediente regresara de Procuraduría, planteó ante la Sala Plena recusación contra los Magistrados de la Sala Constitucional, fundada en que habían conceptuado sobre la constitucionalidad de la norma acusada, por las opiniones que habían emitido en el auto en que aquélla había inadmitido la demanda. La Sala Plena, sin intervención de los recusados mediante providencia de 18 de septiembre dispuso que de acuerdo con el artículo 28 del Decreto 432 de 1969, el incidente respectivo se tramitará por la propia Sala Constitucional, con el salvamento de voto de dos Magistrados.

En el trámite de dicho incidente, el suscrito magistrado, como primero de los recusados, rechazó la recusación así:

"1ª No he 'conceptuado' sobre la validez de dicha disposición sino que, en ejercicio de la función jurisdiccional de que estoy investido, en forma conjunta con ustedes, dicté una providencia fechada el 19 de julio del presente año en la cual se inadmitía la demanda contra el Decreto 2131 en mención, obviamente dando una argumentación para motivarla, ejerciendo la jurisdicción que no puede confundirse técnicamente con la de opinar o conceptuar que es la prevista en el Decreto 432 citado;

"2ª Los argumentos emitidos en la citada providencia no tienen carácter definitorio de la cuestión de fondo contenida en la demanda contra el Decreto 2131, por cuanto quien falla definitivamente las cuestiones de validez constitucional es la Sala Plena de la Corte y no su Sala Constitucional, cuyos integrantes solamente preparan estudios o proyectos de sentencias que sirven de base para la decisión que adopta la Corte en Pleno".

Abierto a prueba el incidente, el recusante desistió de la recusación contra el suscrito y así lo hizo respecto de los demás magistrados cuando se continuaba la tramitación referida. Asimismo el demandante interpuso recurso de súplica contra el auto en que la Sala Constitucional negó las pruebas que había pedido en la demanda, petición que le fue negada en auto de Sala Plena del 20 de septiembre por no encontrar procedente el recurso.

Consideraciones de la Corte

La constitución del Estado, en sentido jurídico, es un sistema normativo, es decir, una unidad en la cual cada uno de los preceptos que de ella forman parte operan en razón y en función de los demás, para asegurar así la vigencia total de un orden jurídico. Las normas jurídicas consideradas aisladamente, carecen de sentido; lo adquieren al ser referidas al orden jurídico a que pertenecen.

Con estos criterios, el análisis, la interpretación y la aplicación del control de la Constitución, en el sistema colombiano, debe hacerse en forma global y con referencia a toda la normatividad constitucional, y no solamente, como en el caso presente, limitándola a los artículos 121 y 214, disposiciones que solo logran la plenitud de su significación y efectos en relación con los que le son concordantes.

Desde este enfoque panorámico debe afirmarse que el sistema de defensa y prevalencia de la Constitución en Colombia es difuso, o no concentrado, y de múltiple naturaleza, pues lo ejercen variados organismos y con criterios diferentes, como resulta de las siguientes observaciones:

1ª El control preventivo ejercido por el Presidente de la República sobre los proyectos de ley, de acuerdo con los artículos 85 a 96 de la Constitución, de naturaleza mixta, pues procede tanto por razones jurídicas de inconstitucionalidad, como por motivos de orden político de conveniencia y oportunidad y que, en el primer evento, puede resultar combinado con el control jurisdiccional de la Corte, cuando el Congreso insiste en el proyecto objetado como inexequible.

2ª Otros agentes del ejecutivo, los Gobernadores de Departamento, también ejercen control de constitucionalidad y conveniencia sobre los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes, según lo prescribe el numeral 8 del artículo 194 del estatuto constitucional, llegando hasta la posibilidad de revocación de los de aquellos funcionarios, cuando haya tacha de inconstitucionalidad.

3ª A nivel legal, las autoridades administrativas ejercen control de constitucionalidad sobre las decisiones de la administración, unas veces de oficio y otras a solicitud de los administrados, en ejercicio de la llamada "revocación directa", conforme a las regulaciones del Decreto 2733 de 1959, en las cuales se reconoce como causal principal y específica para dicha revocatoria la inconstitucionalidad del acto de que se trate;

4ª El control jurisdiccional de constitucionalidad atribuido por la Constitución, artículos 214 y 216, mediante el ejercicio de la acción de inexequibilidad ya ante la Corte o ante el Consejo de Estado según el tipo de acto que se impugne, procesos dentro de los cuales solo se puede cuestionar y decidir, con criterio exclusivamente técnico-jurídico, no político, condicionado por situaciones fácticas, la validez de la norma demandada, problema de puro derecho entre dos elementos normativos de distinta jerarquía en el orden jurídico: una ley o un decreto frente a la Constitución;

5ª Ha de añadirse, en este aspecto del control jurisdiccional, el que corresponde a los Tribunales departamentales de lo contencioso-administrativo, en relación con los actos de las administraciones departamentales y municipales de su jurisdicción, de acuerdo con el ya citado numeral 8º del artículo 194.

6ª Se perfecciona y generaliza ese control con el imperativo del artículo 215 que ordena a todos los funcionarios encargados de aplicar la ley dejar de aplicarla cuando la estimen contraria a la Constitución, fórmula negativa que acentúa el carácter difuso de nuestro control constitucional;

7ª Se redondea y matiza el sistema de control que se viene analizando con el control político que la Constitución confía al Congreso Nacional. Tal control es explícito en los casos en que ciertas actuaciones del Gobierno requieren una aprobación legislativa, como respecto de los tratados públicos, requisito previsto por modo general en el numeral 18 del artículo 76, y para actuaciones y materias especiales en el inciso final del artículo 3º, en relación con los tratados de límites, y en el 53 referido a los concordatos que se celebren con la Santa Sede, aprobación que no sólo es una decisión política sino que envuelve una expresión de la compatibilidad del tratado que se aprueba con la Constitución Nacional, en la misma forma que lo implica la sanción ejecutiva para los proyectos de ley;

8º Ese control político del Congreso, correctivo de actuaciones inconstitucionales del Presidente, está regulado asimismo en los artículos 130, 96 y 97 y 102, ordinales 4º y 5º, que son los que atañen en forma directa a la posibilidad de que aquél sea enjuiciado por el Senado por extralimitación de sus poderes o por omisión de sus obligaciones constitucionales.

Esta cuestión es aún más clara, en el presente caso, si se cae en la cuenta de lo que preceptúa el inciso 5º del artículo 121: "Si al declararse la turbación del orden público y el estado de sitio, estuviere reunido el Congreso, el Presidente 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.

Pero, además, para una mayor precisión, el propio artículo 121 dispuso en sus dos incisos finales: "El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

"Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o la conmoción interior y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo".

"El informe exigido al Presidente para ante el Congreso está indicando con toda claridad la posibilidad de establecer y deducir una responsabilidad política, mediante el mecanismo del juicio ante el Senado; pues de no ser así carecería de objeto tal exigencia. Recuérdese que el Congreso no es solo legislador; históricamente surgió y en la actualidad es, primordialmente, un organismo de control, de fiscalización del ejercicio del Poder Ejecutivo y, dentro de la Constitución, eventual juez de los excesos y de las omisiones constitucionales del jefe de esa Rama del Poder, derivando una responsabilidad política personal y directa, mecanismo distinto al de la invalidación jurisdiccional de sus actos que corresponde a la Corte y que solo es satisfactoria como guarda de la legalidad, del orden jurídico, del cual retira para hacerlas inaplicables las disposiciones que declara inexequibles.

Este punto de vista se objetiva con mayor nitidez aún al reparar en que el Presidente no sólo responde por una implantación injustificada del estado de sitio, sino "por cualquier abuso" cometido en ejercicio de los poderes del artículo 121, lo cual es indicativo de que al constituyente no le bastó con la declaración de inconstitucionalidad de los decretos en que se contengan las medidas abusivas, dispositivo con el que se tutela la integridad del orden jurídico, y consideró necesario establecer la responsabilidad personal por tales excesos, dentro de los cuales cabe el configurado por la omisión en declarar restablecido el orden al cesar la perturbación, ya que con ello impide el funcionamiento normal de las instituciones.

Se reafirma esta interpretación con la diafanidad del texto del artículo 130, que es confirmación del artículo 20 que sienta el principio de que los funcionarios responden por sus omisiones, y que dice:

"El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes. (Artículo 29 del Acto legislativo número 3 de 1910)".

En consecuencia, no es procedente la acción intentada por el demandante para que se declare inexequible por "inconstitucionalidad sobreviniente" deducida de la situación de normalidad que, a su juicio, está viviendo el país, porque resolverla impondría a la Corte un juicio político sobre la situación real del país para concluir de tal examen si hay omisión gubernamental contraria a la obligación de dar término a la vigencia del régimen de excepción, con la necesaria calificación de la conducta del Gobierno, así sea implícita, cuestiones que como se vio son todas ajenas a la jurisdicción constitucional de la Corte, para las cuales previó el Estatuto Constitucional un correctivo diferente, descrito en el aparte ocho de este fallo.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, en Sala Plena, oído el Procurador General de la Nación y con base en el estudio de su Sala Constitucional, SE INHIBE de fallar en el fondo la referida demanda.

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

Juan Manuel Gutiérrez L.

Juan Hernández Sáenz, Jerónimo Argáez Castello, Dante L. Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, José María Esguerra Samper, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Oscar Salazar Chaves, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Aclaración de voto

Estimo, conforme a la doctrina dominante, que en este caso debió reconocerse la cosa juzgada y remitirse la Corte a lo que manifestó sobre la constitucionalidad del Decreto 2131 de 1976, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. En efecto, sostiene esta corporación que por lo que respecta a un decreto de esta naturaleza solo debe verificarse si se ha obtenido el concepto del Consejo de Estado y está rubricado el decreto en mención por todos los Ministros. Entonces, si hoy fuera a examinarse el asunto, únicamente podría mirarse este aspecto, el mismo que no ha cambiado ni puede cambiar puesto que fue situación creada con la plenitud de tan mínimos como secundarios requisitos, reconocidos así en el correspondiente pronunciamiento. Hoy, evidentemente, la Corte tiene que destacar la existencia de esa decisión, la permanencia de su constitucionalidad y reiterar lo resuelto.

Por lo que atañe al levantamiento del estado de sitio, también sostiene la Corte que esta es atribución exclusiva del Gobierno y, además, permitir su impugnación equivaldría a dar curso a una acción anticipada que la Carta solo autoriza de modo excepcional en su artículo 214-1ª. Apenas es posible pensar en un juicio de responsabilidad política por parte del Congreso, derivado de mantener un estado de cosas que no corresponde a la realidad del país, con abuso del poder. Obvio resulta afirmar que idéntico enjuiciamiento se da en relación a la declaratoria inicial que prevé el artículo 121, inciso 1º, de la Constitución

Nacional, así se haya declarado su constitucionalidad pues ésta se funda en otras motivaciones.

La oportunidad sirve para destacar que así como se ha llegado a aceptar la tesis de la constitucionalidad sobreviniente que alcanza tanto a los cambios institucionales o normativos como a la supervivencia de decretos dictados en desarrollo de las facultades propias al estado de sitio, con los cuales se busca atacar fenómenos perturbadores que no fueron tenidos en cuenta cuando se hizo esa declaratoria pero que guardan con éstos un nexo esencial, no es del todo extraño que se aluda, por parte del impugnador, a la inconstitucionalidad sobreviniente. Claro que este concepto no puede llevarse al extremo pretendido en la demanda, pero sí abre paso a la afortunada tendencia de estudiar las medidas tomadas con base en el artículo 121 mirando más los perfiles de la realidad nacional que a la forma como aquellas están redactadas. Esta confrontación, repito, no puede limitarse a los textos de los decretos legislativos sino que debe comprender, de modo primordial, la situación real del país, pues ésta no permite su ocultamiento o desfiguración, al paso que los considerandos de un decreto son susceptibles de recoger estas desvirtuaciones. Si el país está en paz, en período de normalidad, o ha desaparecido la conmoción interior, los decretos del estado de sitio resultarán inconstitucionales en virtud de esos hechos sobrevinientes, porque no es posible aceptar que tiendan a la recuperación de una normalidad ya restablecida. Y ésto, reitero, solo se consigue tomándole el pulso al país y nunca mirando, exclusivamente, la forma preceptiva de un decreto que, lógicamente, si se trata de hacer uso del artículo 121, su motivación se acomodará en forma caprichosa y aparente a lo que esta norma exige.

Bogotá, febrero 1980.

Gustavo Gómez Velásquez

Aclaración de voto

Magistrado: doctor *José Eduardo Gnecco C.*

I. Cuando el ciudadano Agustín Castillo Zárate solicitó la inexequibilidad del artículo 1º del Decreto 2131 de 1976, por medio del cual se declara la turbación del orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, la Constitución no confería a cualquier ciudadano la acción para acusar de inconstitucionalidad los decretos dictados en desarrollo del artículo 121 de la misma, como se desprendía de esta disposición (artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968) y del artículo 214 de la Carta (artículo 71 del Acto legislativo número 1 de 1968). La primera norma estableció un control automático sobre los decretos de estado de sitio por parte de la Corte, para que decidiera definitivamente sobre su constitucionalidad. El artículo 214 estableció la acción pública de inexequibilidad únicamente en tratándose "de todas 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 Constitución Nacional". Es decir, que fueron excluidos los dictados en ejercicio de las facultades del artículo 121.

Lo procedente, en consecuencia, era que la Corte se declarara inhibida por falta de competencia para decidir sobre el decreto legislativo acusado.

II. Encontrándose la Sala Plena de la Corte dentro de los términos para decidir sobre la ponencia que le presentó su Sala Constitucional, entró a regir el Acto legislativo número 1 de 1979, que introdujo importantes reformas sobre los órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional y las normas susceptibles de ser acusadas de inconstitucionalidad en acción pública. Así en relación con los decretos de estado de sitio dispuso que la Corte, en Sala Plena, con base en anteproyectos que presente la Sala Constitucional, decidirá definitivamente sobre las demandas que por inconstitucionalidad se instauren contra ellos (artículo 58, función 5ª y parágrafo). Aun cuando se mantuvo el control automático sobre los decretos legislativos dictados con base en el artículo 121 (artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979) dicho control se ejerce únicamente sobre la forma, es decir si se ha expedido con el lleno de las formalidades, y restringidamente sobre su contenido, pues en este caso solo podrá declarar si se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio. La Corte hará la confrontación con las demás normas de la Constitución cuando conozca de las demandas que por inconstitucionalidad se instauren contra ellos.

III. No hay duda, por lo tanto, que ahora, cuando se va a decidir sobre la demanda del ciudadano Agustín Castillo Zárate, existe la acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto

acusado, y la Corte tiene competencia para examinarlo.

IV. Sin embargo, respecto del Decreto legislativo número 2131 de 1976 la Sala Plena de la Corte se pronunció en sentencia de cuatro de noviembre de mil novecientos setenta y seis sobre la constitucionalidad del mismo. Quiere decir esto que hizo la confrontación del decreto con todas las normas de la Constitución, pues en ese entonces ejercía jurisdicción sin límites en el ejercicio del control automático establecido en el artículo 121 (artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968).

V. Habiéndose pronunciado la Corte sobre la constitucionalidad del decreto acusado, no podría hacerlo ahora por impedírselo el concepto de cosa juzgada. Aun cuando existe la acción pública, ya la Corte decidió en forma definitiva sobre la exequibilidad, y salvo que se hayan dictado normas constitucionales posteriores que pugnen con el mismo, debe respetar su propia decisión y no examinar el fondo de la acusación, pues si tal hace su decisión podría ser contradictoria con la anterior.

VI. Considero, entonces, que la decisión inhibitoria de la Corte en la sentencia en la cual estoy aclarando mi voto es correcta, pero no por los motivos allí expuestos, sino porque ya se había pronunciado definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto acusado. Esas razones pudieron ser válidas para llegar a la exequibilidad, pero ahora, a mi juicio, son extemporáneas, no aducibles en esta oportunidad, porque ello implica un reexamen de la decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada.

Dejo así aclarado mi voto.

Fecha ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

FACULTADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN MATERIA DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

Exequibilidad del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 12 de marzo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 10.

REF.: Radicación número 748. Actor Pablo Julio Cáceres Corrales. Inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

El ciudadano Pablo Julio Cáceres Corrales, por medio de apoderado, ejercita la acción de inexequibilidad contra el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que dice:

"....

"Artículo 1º El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:

"a) El de expendio a los consumidores de los licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.

"b) Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.

"c) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

"d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

"e) Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles.

"Parágrafo. La imposición de las contribuciones de que tratan los incisos marcados con las letras d) y e), envolverá implícitamente la derogación de los que hoy se hallaren establecidos por la misma causa.

"f) Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales, en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubes, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.

"g) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

"h) Impuesto de tranvías.

"i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas.

"j) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

"k) Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.

"l) Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles y restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación.

"m) Impuesto sobre carbón mineral que transite o que se consuma dentro de los términos del respectivo municipio".

El actor considera que la disposición transcrita viola los artículos 2, 43, 55, 56, 76, 191, 196, y 197. Funda esa afirmación en que, a su juicio, aquella es una delegación hecha por el legislador de la función impositiva en forma absoluta e ilimitada, lo cual es contrario al principio de la separación de poderes y a la forma como la Constitución regula las facultades extraordinarias. Vendría así el Concejo de Bogotá, entidad administrativa, a ejercer una función legislativa, lo cual es contrario a la organización constitucional contenida en las disposiciones citadas, y porque es la ley la que debe determinar todos los aspectos de la tributación, dejando al Concejo solamente el "votar" el impuesto o la contribución creados por la ley.

Por su parte, el Procurador General de la Nación, en concepto número 396 fechado el 26 de septiembre pasado, concluye con la solicitud a la Corte de "declarar parcialmente exequible el artículo 1º de la Ley 97 y declararse inhibida para tomar decisión de fondo en relación con los literales b) y f), este último en cuanto se refiere a espectáculos públicos", en razón de que fueron derogados.

Consideraciones de la Sala

La decisión de esta demanda exige una adecuada interpretación de los artículos 43 y numeral segundo del artículo 197 de la Constitución. Para este efecto es conveniente transcribirlos:

"Artículo 43. En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones.

"Artículo 197. Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

"....

"2ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales".

Se trata de determinar, con base en estas disposiciones, qué compete en el campo tributario al Congreso y qué a los Concejos Municipales, lo cual le permitirá a la Sala decidir la acusación en estudio.

Siguiendo lo establecido en el artículo 43 hay que admitir que, en tiempo de paz, solamente tienen capacidad impositiva las tres corporaciones electivas en él mencionadas, cada una en su correspondiente nivel, lo que responde bien tanto al principio político de que en las democracias no puede haber tributación sin representación, como a la idea que sirvió de criterio al constituyente de combinar la unidad política del Estado con la descentralización administrativa.

Lo que es necesario precisar es el modo, los límites y condiciones del ejercicio de la competencia correspondiente a cada corporación en el orden tributario, así:

a) El Congreso tiene plena iniciativa impositiva, condicionada solo por la Constitución;

b) Las Asambleas Departamentales no tienen iniciativa tributaria; reglamentan los impuestos y contribuciones que la ley cree o les autorice establecer como recursos departamentales, sujetándose a la Constitución y a la ley, y

c) Los Concejos tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiendo limitarse a votar, organizar, y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

De este modo, hay que concluir en que la competencia tributaria es compartida entre el Congreso, que tiene iniciativa en esta materia y capacidad reguladora incondicional, y las Asambleas y Concejos, los cuales carecen de iniciativa, pero son titulares de facultad reglamentaria de las leyes que creen o autoricen impuestos, en aquello que no haya sido reglamentado por esas leyes.

Aplicada esta interpretación al caso en estudio la Sala encuentra que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 es ejercicio regular de la competencia legislativa iniciadora y creadora de los impuestos para el municipio de Bogotá, en cuanto determina la naturaleza de cada gravamen y la materia imponible, factores de los que se desprende lógicamente quienes son los sujetos pasivos, otorgando al Concejo autorización para determinar los demás aspectos de los tributos autorizados, tales como su cuantía, las bases para su liquidación, su forma de pago, su recaudo y destinación.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

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

Gonzalo Vargas Rubiano

Miguel Lleras Pizarro, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

REF.: Demanda de inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 97 de 1913. Autorizaciones especiales al Concejo de Bogotá. Radicación número 748. Demandante: Pablo Julio Cáceres Corrales.

El texto de la norma acusada es así:

Artículo 1º El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental:

a) El de expendio a los consumidores de los licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.

b) Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.

c) Impuestos de extracción de arena, cascajo y piedras del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

e) Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles.

Parágrafo. La imposición de las contribuciones de que tratan los incisos marcados con las letras d y e, envolverá implícitamente la derogación de los que hoy se hallaren establecidos por la misma causa.

f) Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales, en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubes, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquiera clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.

g) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

h) Impuesto de tranvías.

i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas.

j) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

k) Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.

l) Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación.

m) Impuesto sobre carbón mineral, que transite o que se consuma dentro de los términos del respectivo municipio.

Las razones de la pretensión.

El Procurador resume así los fundamentos expuestos en la demanda en donde se señalan como directamente violados los artículos 2, 43, 55, 56, 76, 191, 196 y 197 de la Constitución:

"a) La facultad legislativa de creación de impuestos y contribuciones es privativa del Congreso de la República, principio que se fundamenta en que los ciudadanos colombianos no están sujetos a gravámenes que no sean impuestos por cuerpos de representación popular, que entre nosotros es el Congreso de la República. La materia tributaria es análoga a la penal en la que solo el citado organismo de representación popular es competente para establecer conductas delictivas y las penas correspondientes. Es el Congreso, mediante leyes el que puede señalar las actividades objeto de imposición tributaria, cuáles las tarifas, cuáles los sujetos del gravamen, y además sus mecanismos de recaudo y control.

"b) Excepcionalmente la competencia legislativa puede ser ejercitada por el Presidente de la República con las limitaciones y condiciones

establecidas en la Constitución, o sea en los casos de los artículos 76-11, 12, 121 y 122, fuera de los cuales no existe posibilidad de que otro funcionario, cuerpo u organismo ejerza las funciones legislativas que corresponden al Congreso.

"c) No se halla previsto en la Carta que el Congreso pueda desprenderse indefinidamente y sin limitación alguna de la facultad legislativa en materia tributaria y si bien está prevista la delegación ésta se halla limitada y condicionada".

El resumen de la larga demanda es así de breve porque el resto se compone de transcripciones de una sentencia en la que fue ponente el actual Procurador.

El concepto del Procurador

Después de transcribir apartes de las sentencias de 21 de mayo de 1971 y de 22 de febrero de 1973, conceptúa:

"Disiente este Despacho acerca de la apreciación del demandante conforme a la cual el Congreso, al expedir la Ley 97 de 1913, se desprendió definitiva e ilimitadamente de la facultad legislativa en materia tributaria. Esa ley, en su artículo 1º a pesar de su poco afortunada redacción, crea los impuestos a que se refieren sus 12 literales. Lo trasladado al entonces Municipio de Bogotá, sin que a ello se oponga ninguna norma constitucional, es como allí se dice en el encabezamiento, la organización de su cobro y el destino más conveniente para atender los servicios municipales. No en otra forma lo ha entendido el Concejo de Bogotá a todo lo largo del prolongado lapso de vigencia de esa ley, en el que esa Corporación se ha limitado a determinar, cuando lo ha creído necesario, la cuantía y a organizar el recaudo del impuesto así creado.

"Subsisten con apoyo en el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, los siguientes:

— Vehículos el que comprende una serie de gravámenes a automotores y de tracción animal tales como placas, licencias para tránsito sin placas, matrículas, traspasos, revisiones, así como el pago de expedición y revalidación de pases. Los respectivos Acuerdos del Concejo se han encargado de reglamentar la cuantía y forma de recaudo. Rige en la actualidad el número 60 de 1966;

— Delineación urbana reglamentado por el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo número 20 de 1940;

— Ocupación de vías normado en el Acuerdo número 70 de 1966;

— Avisos y carteles reglado por el Acuerdo número 60 de 1966; e

— Industria y Comercio cuyas más recientes modificaciones se hallan contenidas en el Acuerdo número 10 de 1974.

"Los anteriores impuestos que aún rigen con fundamento en la norma acusada, son como se ha dejado consignado, de creación legal y por este aspecto no existe ningún reparo de orden constitucional, porque si bien el artículo 43 señala el origen que debe tener el tributo, no establece prohibición alguna para que el Congreso traslade a otra entidad no solo su producido sino el señalamiento de su monto y la organización de su recaudo.

"Otros impuestos creados por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, han sido objeto de normatividad posterior que, por tanto subrogó en las partes pertinentes la disposición acabada de citar. Así:

"El impuesto sobre consumo de tabaco extranjero, hoy de cigarrillos extranjeros, tiene fundamento actual en la Ley 19 de 1970, conforme a la cual:

"Artículo 1º Los cigarrillos de procedencia extranjera estarán sujetos a un impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias y de las Comisarías donde se expendan, igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio. Dicho impuesto será liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional".

El de espectáculos públicos pasó a ser propiedad exclusiva de los Municipios y Distrito Especial de Bogotá en virtud de lo establecido en la Ley 12 de 1932;

"El de servicios públicos a que se refieren los literales d), e), i) de la disposición demandada: alumbrado público, aseo, telégrafo y teléfonos, dejó de ser impuesto, para convertirse en servicio público prestado por empresas que forman parte de la Administración, regladas por los estatutos expedidos para la capital de la República en desarrollo del artículo 199 de la Constitución Nacional. Como anota la Corte: ' ... Mas lo que se paga por los servicios a cargo de los establecimientos públicos o las empresas oficiales no es

ni una contribución ni un impuesto'. (Esteban Jaramillo. Tratado de ciencia de la hacienda pública. 3ª edición. Bogotá, 1931). Se trata de tasas o derechos previstos en una tarifa o sea en una tabla o lista de precios, proporcionales al uso del servicio, y que sólo la prestación de éste puede causar. Ello es obvio, y así debe constar en los estatutos o reglamentos de los establecimientos o empresas, a menos que la ley, de modo expreso, haya dispuesto su prestación gratuita".

"Si bien lo consignado anteriormente se predica sobre todo el contenido de la norma acusada, llamo la atención sobre las disposiciones que no se hallan vigentes puesto que, además hay parcial sustracción de materia, que hace innecesario el pronunciamiento de fondo sobre las partes respectivas".

Finalmente pide que aquellos preceptos subrogados se pasen por alto, por la conocida teoría de la sustracción de materia y que respecto de los que subsisten se declaren exequibles.

Consideraciones de la Corte

Primero. En cuanto a la sustracción de materia la Corte ya tuvo oportunidad de modificar su antigua doctrina y aceptar que está obligada a conceptuar sobre la conformidad de lo demandado con la Constitución, aunque el acto haya desaparecido por derogación o por subrogación. En tales condiciones es indispensable examinar todo el fondo del asunto.

Segundo. En sentencia de que fue ponente el Magistrado Guillermo González Charry pronunciada en 2 de junio de 1971 puede leerse la siguiente disquisición:

"4. No resuelto aún el conflicto de las aspiraciones departamentales a conservar parte de las prerrogativas de sus antecesores en el régimen federal, vino la reforma de 1910, el artículo 60, de cuyo Acto legislativo número 3 (43 de la actual Codificación) dispuso así:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

"Si este precepto hubiera quedado solo en la Carta gobernando la materia, no habría duda de que ofrecería el extraño caso de un régimen unitario en el que uno de los principales atributos de la soberanía no perteneciera por entero al Congreso, máxima expresión de la voluntad popular, sino que estuviera compartido con entidades seccionales de carácter administrativo, y también de origen popular, creadas exclusivamente para coadyuvar la administración seccional. En otras palabras, se trataría de un régimen político unitario provisto de competencias tributarias propias de un sistema federal. Pero no ocurrió así, porque a la par del precepto citado, subsistieron los mencionados en el punto anterior, esto es, los que subordinaron la facultad impositiva de Asambleas y Concejos a las restricciones y limitaciones de la ley (artículo 190), otorgaron derecho de propiedad a los departamentos sobre los bienes de los antiguos Estados Soberanos; (artículo 188) erigieron Asambleas y Concejos en entidades administrativas; (artículos 183, 198 y 199) y dieron a las secciones capacidad para administrar los asuntos seccionales 'con las limitaciones que establece la Constitución' (artículos 182, 183, 184, 185 y 191 de la actual Codificación).

"En síntesis, desde el punto de vista político-jurídico del régimen constitucional unitario, el contexto de las disposiciones señaladas ofrece un cuadro lógico dentro del cual la expresión de la soberanía en sus diferentes manifestaciones y el ejercicio del Gobierno de la Nación, pertenecen esencialmente en forma conjunta, coordinada y exclusiva a las distintas ramas del poder en el orden nacional, y a las secciones una participación derivada, subordinada y limitada por la propia Carta y por las leyes.

"5. Sentadas las premisas ya vistas, y limitando el examen a los dos textos básicos de la discusión, a saber, los artículos 43 y 191 de la Codificación Constitucional, debe resolverse la cuestión fundamental de determinar si la competencia para imponer tributos es exclusiva del Congreso o si es compartida originariamente con las Asambleas y los Concejos. Si la primera proposición es cierta, y el Congreso continúa siendo la expresión de la soberanía nacional, debe admitirse que toda otra competencia sobre la materia, aun siendo de origen constitucional, es necesariamente subordinada y condicionada a cuanto aquel disponga; si, por el contrario, la verdad se encuentra en la segunda, debe buscarse una explicación racional a lo dispuesto en el artículo 191 que condiciona y subordina la capacidad impositiva de asambleas y concejos, (artículo 191) a las restricciones y limitaciones de carácter constitucional y legal, y afirmar sin rodeos, que dichas entidades disfrutan en lo suyo, del mismo atributo de que está dotado el Congreso respecto a la nación. No hay duda de que la cuestión primera comporta la evidencia. En

efecto, de los artículos 43 y 76-12-13 y 14 de la Carta, resulta inequívoco que la potestad para imponer tributos compete de modo exclusivo y general a la ley y de modo excepcional al Gobierno cuando para ello es investido de facultades extraordinarias. En virtud de tal atribución el Congreso, o el Gobierno, en su caso, puede con sujeción a los requisitos constitucionales, establecer los impuestos en las condiciones, cuantía y término que a su juicio aconsejen las conveniencias del país. Y todas las personas comprendidas por la ley o el decreto extraordinario deben someterse a sus mandatos, sin reparar en el hecho de que residan en un determinado municipio o departamento.

"6. Consecuencia de lo anterior es que las disposiciones concordantes de los artículos 191 y 43 de la Carta, tienen un sentido restrictivo en cuanto establecen en favor de las Asambleas y Concejos, una competencia subordinada a las disposiciones de aquella y de la ley. No debe confundirse por lo mismo, la autonomía administrativa de que gozan los departamentos para manejar los bienes de su pertenencia, con la facultad subordinada de que se viene hablando. Lo primero supone como es obvio, el derecho de propiedad sobre determinados bienes, rentas y valores. Lo segundo comporta el ejercicio de una actividad o función que no puede cumplirse sin ley que la autorice. No puede, pues, hablarse de autonomía, ni aún relativa, en materia impositiva, pues las entidades seccionales quedan sometidas a los términos de la ley en todos los aspectos de la tributación que se autorice. Su función es sólo de tipo administrativo para trasladar a un acto suyo, obligatorio sólo en el territorio respectivo, aquello que la ley ha autorizado.

"Se puede, entonces, extraer las siguientes conclusiones:

"a) La prerrogativa o atributo de establecer impuestos, corresponde al legislador. No es delegable. El Gobierno, previa investidura de facultades extraordinarias, puede ejercerla dentro de las condiciones, precisiones y limitaciones que imponga la ley;

"b) Si la ley rige en todo el territorio, es obvio que un tributo establecido debe hacerse efectivo en ámbito igual, sin reparar en delimitaciones territoriales, sea departamentales o municipales;

"c) Como la Constitución, (artículo 183) da a los bienes y rentas de propiedad de los departamentos las mismas garantías que a los bienes y rentas de los particulares, la única limitación de tipo constitucional al poder impositivo del Congreso se relaciona con dicha situación y por lo mismo no puede afectar esos bienes y rentas, ni como lo dice el texto "conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades". A contrario *sensu*, cuando la función impositiva se ejerce sin traspasar estos linderos, debe tenerse por cumplida dentro del marco de la Constitución.

"d) La facultad de las Asambleas para imponer contribuciones, no es originaria, sino subordinada a la Carta y a la ley. Ello vale tanto como decir que si no se expide una ley que autorice por algún modo a dichas entidades para cumplirla, no pueden constitucionalmente ejercerla. La ley puede ser incondicional, o puede incluir restricciones, modalidades y limitaciones de diversa índole, y a todas ellas deberá arreglarse la ordenanza u ordenanzas que localicen (sic) el tributo, es decir, que lo hagan efectivo en el territorio respectivo. Así resulta de concordar los artículos 43, 191, 183 y 76-7 de la Constitución;

"e) La circunstancia de que exista en la Constitución la competencia subordinada de que se viene hablando, no empece que el Congreso, en ejercicio de sus atribuciones originarias y esenciales, pueda decretar contribuciones o impuestos directamente encaminados a favorecer el desarrollo de las secciones, sean departamentos o municipios. Mientras los bienes y derechos departamentales y municipales que la Carta ampara contra el centralismo y su abuso, no sean afectados, el Congreso actúa en esa materia, como ya se dijo, dentro de los límites de la Constitución".

Actuales y necesarias precisiones sobre la doctrina transcrita

El resumen del sistema constitucional colombiano en materia de impuestos puede expresarse así:

1º La potestad prevalente para decretar impuestos es competencia privativa del Congreso, lo que significa que solo por medio de ley, en el ámbito nacional y para el fisco de la nación, pueden decretarse impuestos. Artículo 76 numerales 13 y 14.

2º Las asambleas departamentales para cubrir los gastos de administración que les corresponden podrán establecer contribuciones *con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley*. Artículo 191.

Lo anterior indica que la potestad impositiva no es autónoma y que las asambleas están sujetas a la autorización legal.

3º En el ámbito municipal la regla segunda del artículo 197 autoriza a los concejos para votar, en conformidad con *la Constitución, la ley y las ordenanzas,* las contribuciones y gastos locales. Es situación análoga a la de los departamentos. Los Concejos carecen de autonomía tributaria.

4º Respecto de los tributos que pueden percibir los departamentos y los municipios la ley puede disponer:

a) El establecimiento de un impuesto nacional, directo o indirecto, recaudable por las oficinas nacionales o las territoriales cuyo producto se destina al sostenimiento de los departamentos o de los municipios, o de ambos, en las proporciones que determine la misma ley. Será un impuesto nacional cuyos frutos la nación transfiere a los departamentos o a los municipios o a ambas entidades territoriales.

b) La ley autoriza a los departamentos o a los municipios o a ambas entidades territoriales para establecer determinados impuestos. En este caso las asambleas departamentales y los concejos municipales no están obligados a dictar las medidas reglamentarias indispensables, o sea a establecer los impuestos. En otras palabras, pueden ejercer o no ejercer la autorización.

c) Para que la autorización legal puedan ejercerla las asambleas o los concejos es indispensable que ella contenga todos los elementos que la doctrina reclama como propios de la naturaleza de la ley tributaria, que son a saber:

1º Requisitos deseables pero no esenciales.

El tributo debe ser, respecto de cada ciudadano, cierto y no arbitrario. El tiempo, el modo, la cantidad del pago todo debe ser claro y neto para el contribuyente así como para toda otra persona. Un grado de desigualdad muy considerable según la experiencia de todas las naciones, no es aproximadamente tan grave mal como *un pequeño grado de incertidumbre.*

Todo impuesto debe ser recaudado en la época y según la forma que parezcan más cómodas para el contribuyente.

Todo impuesto debe ser establecido y recaudado de tal manera que retire del bolsillo de los contribuyentes la menor cantidad posible de dinero fuera de la que entra a las arcas públicas.

Estas cuatro reglas pueden sintetizarse en los siguientes términos:

Los impuestos deben llenar los siguientes requisitos: Ser justos, ser cómodos y corresponder a la necesidad económica y a la capacidad de pago. (Ver tratado de hacienda pública de Esteban Jaramillo, página 168).

2º Requisito necesario.

El mismo autor ya citado recuerda que la característica ineludible y por tanto más notable para hacer aceptable y en consecuencia constitucional la ley tributaria, es el de la certeza. El contribuyente debe estar cierto, es decir saber con anticipación y absoluta precisión en qué tiempo debe hacer el pago, en qué forma ha de efectuarlo, ante qué funcionario y cuál es su cuantía.

Naturalmente el contribuyente debe tener conocimiento exacto de que aquello que se le exige tiene fundamento en la ley. O sea que la ley fue adoptada con el cuidado indispensable para garantizar la certeza. He aquí una aplicación más del principio de la probidad en las relaciones jurídicas.

Las doctrinas descritas y el presente caso

Aunque algunos de los impuestos enunciados en el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 hayan sido sustituidos por otros creados por leyes posteriores o reemplazados por sistemas diferentes, hay una nota sobresaliente en esta ley de autorización, que consiste en dos confusiones:

La primera no distingue entre impuesto y tasa y la segunda a la total autorización le falta el carácter indispensable para que pueda admitirse como constitucional: la certeza.

No se establece una tarifa ni se indican reglas que puedan llegar a identificar una tarifa clara ni los factores sobre los cuales sería aplicable cualquier tarifa para liquidar el impuesto. Por ejemplo en el numeral h) se indica un impuesto de tranvías, pero no se sabe si es recaudable por usar el tranvía o por los beneficios que se deriven de la instalación de las carrileras cerca a algunas viviendas, ni quiénes deben pagarlo, ni cuándo deben pagarlo.

Poco importa que el llamado impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos o sobre empresas de luz eléctrica y análogas haya sido sustituido por tasas con tarifas concretas como contraprestación de servicios públicos y que como tales no

pueden concebirse ni denominarse impuestos. Lo cierto es que esta Ley 97 de 1913 en su artículo 1º fue en todo el tiempo en que haya regido y en lo que aún rija absolutamente inconstitucional por ausencia en ella de las características indispensables para reconocer una ley tributaria. El cobro de los impuestos no puede depender del arbitrio del funcionario de turno o del concejo municipal de turno o de la asamblea departamental de turno, ni de las reglas de su liquidación, ni la determinación de los sujetos deudores, ni las tarifas pueden estar al vaivén de las circunstancias de tiempo según sean los administradores o los reglamentadores del impuesto.

Lo establecido en el artículo 43 de la Constitución según el cual en tiempo de paz el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, pueden imponer contribuciones, no contraría ninguna de las observaciones precedentes porque en relación con los impuestos municipales y departamentales el precepto del artículo 43 no es el único que tiene la Constitución. Ya se mencionaron los artículos 191 y 197 numeral 2º del mismo estatuto según el cual las facultades impositivas están subordinadas a la autorización dada por la ley.

Miguel Lleras Pizarro.

DE LAS FALTAS Y SANCIONES EN QUE PUEDE INCURRIR EL PERSONAL DE RESERVA CONTRA LAS FUERZAS MILITARES

Inexequibilidad del literal d) del artículo 80 del Decreto 1776 de 1979, exceptuados los términos "... y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme", los cuales son exequibles; igualmente declara inexequible el artículo 220, exceptuado el literal f) que es exequible; y es inexequible también el artículo 222 del Decreto citado, en tanto debe inaplicarse en relación con las disposiciones que se declaran inexequibles en la presente sentencia.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 12 de marzo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 10.

REF.: Expediente número 753. Literal d) del artículo 80 y artículos 220 y 222 del Decreto 1776 de 1979.

En ejercicio de la acción del artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Hernando Bodensiek Sarmiento solicitó, mediante escrito presentado el 27 de agosto pasado, que la Corte declare inconstitucionales el literal d) del artículo 80 y los artículos 220 y 222 del Decreto 1776 de 1979, disposiciones cuyo texto es el siguiente:

"....

"Artículo 80.

"....

"d) El personal militar de las Fuerzas Militares en uso de retiro o separado, en los casos y del modo que se determina en la octava parte de este reglamento y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme".

"....

"Artículo 220. Este reglamento se aplica al personal militar retirado o separado de las Fuerzas Militares, cuando incurra en alguna de las siguientes faltas, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar;

"a) Las actitudes que menoscaben la disciplina de las Fuerzas Militares.

"b) Todo acto que tienda a disociar o a afectar la armonía y el compañerismo que deben existir dentro de los miembros de las Fuerzas Militares.

"c) Todo acto contra la reserva profesional de que trata el artículo 71, sección h, de este reglamento.

"d) Los actos que falten al respeto debido a quienes ejercen el mando militar.

"e) Comerciar en provecho propio o de terceros, por medios directos o indirectos, con elementos de cualquier clase, adquiridos en almacenes, fondos rotatorios, y demás dependencias del Ministerio de Defensa Nacional u organismos adscritos, vinculados o dependientes de éste, en relación con los cuales se le hayan concedido descuentos o condiciones especiales, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

"f) Cuando vistiendo el uniforme cometa alguna de las faltas contempladas en el artículo 71, secciones A, B, D, E, e I del presente reglamento.

"Artículo 222. Las sanciones que podrán imponerse al personal de que trata este capítulo son:

"a) Represión severa.

"b) Multas equivalentes hasta quince (15) días de sueldo básico vigente para el grado que corresponda al inculpado.

"c) Prohibición temporal o permanente de concurrir a los sitios de recreación de las Fuerzas Militares tales como clubes, centros vacacionales, cámaras y casinos.

"d) Arresto severo hasta por quince (15) días".

La anterior demanda fue admitida y tramitada de acuerdo con el Decreto 432 de 1969, y el Procurador General de la Nación rindió concepto de fecha 2 de octubre de 1979, en el cual considera que el demandante incurrió en un error de técnica que constituye vicio de ineptitud sustantiva, consistente no solo en invocar erróneamente como violado el artículo 76-12 de la Constitución, en vez del 118-8 sino en que: "Aclarado el presupuesto de la acusación, encuentro en la demanda como principio común de las normas acusadas, la previsión expresa o tácita de que el estatuto disciplinario para las Fuerzas Militares no puede comprender a personas que habiendo pertenecido a ellas, pasaron a la situación de retiro o fueron separadas de la institución.

"Ocurre que ese principio informa los siguientes preceptos del mismo estatuto que no fueron objeto de acusación:

"Artículo 221. Por el que se señala la autoridad competente para iniciar investigación e imponer sanciones al personal retirado o separado;

"Artículo 223 y su parágrafo que enseña la forma como se materializan las sanciones;

"Artículo 225, referido al destino de las multas que se apliquen; y

"Artículo 226, atinente a reclamos de providencias sancionatorias.

"Estimo que entre estas normas y las demandadas existe una estrecha conexidad que, para los efectos de la acción pública de inexequibilidad, fundada en los motivos invocados, en esta oportunidad, convierte todos ellos en una sola proposición jurídica que debe ser acusada en su integridad.

"No es posible al Procurador conceptuar ni a la Corte decidir sobre inexequibilidad de algunas de las normas, incluidas todas en el mismo ordenamiento y referentes a la misma materia, régimen disciplinario del personal retirado o separado de las Fuerzas Armadas sin formarse simultáneamente un juicio sobre constitucionalidad del resto de ese conjunto de preceptos que, por no haber sido también acusados, no pueden ser objeto de concepto ni de fallo de fondo".

El demandante sustentó su petición en que la Ley 23 de 1979, mediante la cual el Congreso otorgó facultades extraordinarias *para dictar las normas sobre Régimen Disciplinario y Tribunales de Honor; Aptitud Sicofísica, Régimen de incapacidades, Invalidez e Indemnizaciones y Sistemas de Calificación y Clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional,* facultades que no lo autorizaban "para legislar con referencia al personal retirado o separado de las Fuerzas Militares, ni a las reservas puesto que dicho personal ha dejado de pertenecer a la institución armada y por ello es improcedente aplicarle un Reglamento de Régimen Disciplinario que como su nombre lo indica es de carácter interno para el personal en actividad y es prácticamente un reglamento de trabajo".

En el mismo sentido, define con la ley lo que se debe entender como "Fuerzas Militares", definición que no comprende al personal retirado; acompaña el concepto rendido al Gobierno por la Sala de Consulta del Consejo de Estado en relación con el proyecto de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares, al cual atribuye el demandante carácter distinto al de una consulta ordinaria, y dentro del cual algunos Magistrados opinaron sobre la posible inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Agrega el demandante como argumento complementario de los anteriores el de la vaguedad e imprecisión de las "actitudes" sancionables, lo cual infringe el artículo 23 de la Constitución; el de que los colombianos que han prestado el servicio militar quedan en inferioridad de circunstancias a los demás, quebrantándose el principio de igualdad ante la ley, y el de la inexistencia de "reserva profesional" para quienes han dejado de pertenecer a la profesión militar.

Finalmente, añade que la restricción de los derechos de los militares, de acuerdo con el artículo 168, solo opera "mientras permanezcan en servicio activo" y destaca la opinión de la Sala de Consulta del Consejo de Estado en el sentido de que "los militares retirados recobran la plenitud de sus derechos", entre los cuales está el de expresión, que el demandante estima violado por las normas que acusa.

Consideraciones de la Sala

Cuestión previa a la de fondo y a la formal planteada por el Procurador, es la relativa a la constitucionalidad del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 23 de 1979, en lo tocante a su materia, pues en cuanto a la temporalidad de su ejercicio no hay observación que hacer.

El artículo 1º de la ley mencionada, en lo pertinente, establece que las facultades extraordinarias se otorgaron "para dictar las normas sobre Régimen Disciplinario ... para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional". En tales expresiones está implícito un doble condicionamiento o limitación de tales facultades. De un lado, en cuanto a la materia misma "Régimen Disciplinario", concepto hoy perfectamente precisado por la legislación y la jurisprudencia, y de otro, en cuanto al personal sujeto a la normatividad que se expida, esto es, a los destinatarios pasivos de dicho régimen.

El contenido de los términos "Fuerzas Militares y de la Policía Nacional" debe desprenderse de los principios constitucionales referentes a la institución militar. En ellos se separan nítidamente los dos aspectos de la función militar: el servicio militar que, como prestación personal derivada de la nacionalidad obliga a todos los colombianos, en defensa de la independencia nacional y de las instituciones patrias, deber político o carga cívica que afecta por igual a todos los nacionales, pero de la cual no deben desprenderse cargas secundarias, una vez cumplida aquella prestación; y el referente a la organización militar misma, o sea, la estructura y funcionamiento de las fuerzas armadas o fuerza pública permanente integrada por quienes en forma actual, es decir, en el momento de que se trate, hagan parte de sus instituciones en forma activa, y en razón de esa adscripción y pertenencia al instrumento defensivo del Estado, estén sometidos a disciplina militar, sin capacidad de deliberación, sujetos a obediencia pasiva, con restricción de sus derechos políticos y limitación de los de reunión y petición, todo con arreglo a los artículos constitucionales 21 y 168.

Dentro de esta concepción de la fuerza pública dada por la Constitución, no es posible extender su alcance al personal retirado de las distintas armas ni a quienes han prestado el servicio militar, según un criterio democrático de lo que debe ser ejército. En su contexto, que es el de nuestra Constitución, el ejército, en cuanto a la integración de la tropa debe formarse por reclutamiento periódico y breve de civiles que reciben un adiestramiento suficiente y eficaz para contribuir a la defensa nacional; los soldados, son civiles transitoriamente armados, ciudadanos que prontamente deben regresar a sus actividades normales, no profesionales de las armas. Y, por tanto, una vez cumplida su obligación militar, su condición, su estatuto, el régimen legal de sus derechos y de sus obligaciones, debe ser idéntico al de los demás ciudadanos o se rompería, con discriminación injustificada, la igualdad ante la ley que es esencia de la democracia. Argumentación igual cabe para el cuerpo de oficiales de profesión de las fuerzas armadas, puesto que desinvestidas de su función pública deben cesar las obligaciones específicas de esa profesión siendo, por aplicación del mismo principio de igualdad ante la ley, sujetos tan solo de cargas iguales a las de los demás ciudadanos.

Sin embargo, es necesario hacer una distinción en el conjunto de las normas acusadas, referente a las situaciones en que el personal de que se viene hablando vista el uniforme militar, pues dentro de tales circunstancias es natural que, para mantener el respeto y la imagen de la institución, les sean aplicables las normas disciplinarias pertinentes. Se diría que entonces recupera temporalmente su condición militar, debiendo ajustar su conducta a las mismas reglas que el personal en servicio activo.

Por estas razones, la Corte considera que son constitucionales las expresiones " ... y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme" en el literal d) del artículo 80 del Decreto 1776 de 1979, así como el literal f) del artículo 220 acusado.

En consecuencia, la Sala considera que el Gobierno al expedir las normas acusadas excedió los términos de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la Ley 23 de 1979 en lo referente a la expedición del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares, al hacerlo aplicable al personal separado y al de reserva, cuando no está uniformado.

No comparte la Sala el criterio del Procurador cuando solicita una decisión inhibitoria, porque la conexidad que, con el carácter de necesaria, plantea entre las normas acusadas y los artículos 221, 223, 225 y 226 del mismo Decreto 1776, no es tal, ya que mientras las disposiciones impugnadas establecen los sujetos pasivos de su nor-

matividad, las conductas sancionables y las sanciones imponibles, las cuales sí constituyen una unidad jurídica, las citadas por el Procurador son adjetivas y contienen efectos secundarios de aquellas, perfectamente separables e independientes.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional oído el concepto del Procurador General de la Nación, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, DECLARA INEXEQUIBLES el literal d) del artículo 80 del Decreto 1776 de 1979, exceptuados los términos " ... y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme", los cuales SON EXEQUIBLES; igualmente declara INEXEQUIBLE el artículo 220, exceptuando el literal f), que ES EXEQUIBLE; y ES INEXEQUIBLE también el artículo 222 del Decreto citado, en tanto debe inaplicarse en relación con las disposiciones que se declaran inexequibles en la presente sentencia.

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

Miguel Lleras Pizarro, Oscar Salazar Chaves, Gonzalo Vargas Rubiano, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

REF.: Radicación números 747 y 753. Decretos-leyes sobre régimen disciplinario para militares y policías retirados del servicio. Números 1835 y 1776 de 1979.

En ambos decretos ley que hoy se declaran inexequibles por las razones que en las sentencias se exponen y que comparto, se indica que sus reglas, las de los decretos, se aplicarán al personal retirado cuando vistiere el uniforme, lo que significa no una insinuación sino una afirmación de que existe disposición que autoriza el uso de los símbolos externos propios del ejercicio de la autoridad militar y de la policial, cuando legal y constitucionalmente no pueden ejercerse tales autoridades. Es cierto que las reglas que hay al respecto no están demandadas, pero es igualmente cierto que las disposiciones que ahora se declaran inexequibles por inconstitucionales, de poder subsistir y aún no pudiendo, están directa e íntimamente vinculadas con el tema de fondo que consiste en saber si militares y policías, después de retirados, quedan sujetos a obligaciones propias de quienes están prestando el servicio militar o el civil policial.

Podría vacilarse acerca de la regularidad de la autorización dada a los militares en retiro para el uso, en ciertas ocasiones, de los símbolos externos de la milicia, porque, al fin y al cabo, todos los colombianos estamos ligados con la milicia por sutil hilo, algo como un discreto y casi invisible cordón umbilical simbólico. Ese ligamiento resulta del artículo 165 de la Constitución donde se preceptúa que todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar. Esta regla, aún a quienes nunca hemos sido militares o a quienes solo somos reservistas, nos coloca en condición de militares retirados en disponibilidad, disponibilidad que es más inminente para los profesionales en retiro, quienes no podrían negarse a regresar a filas, si son llamados, sino por causas legales, invalidez, por ejemplo. Como compensación a este probable, cercano sacrificio, se les acordaría y en efecto se les acuerda, la licencia para usar el uniforme "con ocasión de la celebración de las fechas conmemorativas del ejército y de la respectiva arma o servicio". (Extrañamente, también se les autoriza para usarlo en la repartición en donde estén cumpliendo detención preventiva).

Análogo permiso no es discutible, sino inadmisible, en el caso de la policía, porque este no es servicio obligatorio sino voluntario y quienes de él se hayan retirado no están obligados a regresar, aunque se lo supliquen con el mejor de los estilos. El policía es servidor de la administración civil o más exactamente de la parte civil del Gobierno, con obligaciones análogas a las de cualquiera otro servidor civil del Gobierno, como el del Ministerio de Obras Públicas o el de Planeación Nacional.

Pero debatible o no, el uso de los símbolos externos de la autoridad, constitucionalmente considerado el punto, no podría autorizarlo sino la ley y ésta no podría hacerlo sino para quienes ejercen tal autoridad, formalmente, aunque el poder real se halle "camuflado" detrás del trono. Recuérdese la famosa ley de los bastones, que conviene reproducir:

"149 de 1888, artículo 359: Los funcionarios públicos (sic) que van a expresarse, usarán las siguientes insignias:

Los miembros del Congreso, *mientras estén en el ejercicio de sus funciones,* una presilla tricolor en el ojal de la solapa izquierda de la casaca o levita.

El Presidente de la República, bastón con cordón y borla de oro.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, bastón con cordón, borla negra y botón de oro.

Los Gobernadores, bastón con cordón y borla azul celeste y botón de oro.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito, bastón con cordón, borla negra y botón de plata.

Los Prefectos de Provincia, bastón con cordón y borla verde.

Los Jueces Superiores y de Circuito, bastón con cordón y borla negra.

Los Alcaldes, bastón con cordón o cinta amarilla.

Los Jueces de Distrito, bastón con cinta y borla negra.

Artículo 360. *Ningún otro empleado o particular puede usar las insignias que determina el artículo anterior, y el que lo hiciere incurrirá en las penas señaladas a los que usan distintivos o condecoraciones que no les corresponden.*

Artículo 362. El Gobierno dispondrá *el distintivo que deben usar los empleados de policía para que puedan ser reconocidos a primera vista por los particulares".*

Aunque la ley está derogada, para fortuna de la austeridad externa de los funcionarios, desde entonces se previó que los símbolos del ejercicio de la autoridad, no pueden usarlos, como es obvio, sino quienes ejercen tal autoridad y no quienes la ejercieron, para quienes sería necesario, en el caso de que fuera conveniente, diseñar símbolos representativos del honroso pasado. Habrá de suponerse que para eso son las condecoraciones.

Sirva lo anterior para explicar por qué no puedo compartir el asentimiento para la aplicación de reglas de disciplina a los militares cuando, fuera de servicio, estén uniformados, porque en tal condición tampoco pueden usar el uniforme a pesar de la graciosa concesión de su Comandante General, que es quien firma el reglamento correspondiente.

Miguel Lleras Pizarro.

REGIMEN DISCIPLINARIO PARA EL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL

Inexequibilidad del literal c) del artículo 4º y el parágrafo del artículo 262, ambos del Decreto-ley número 1835 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., marzo 18 de 1980.

Ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 11.

REF.: Expediente número 747. Demanda de Inexequibilidad del literal c) del artículo 4º y del Parágrafo del artículo 262 del Decreto extraordinario número 1835 de 21 de julio de 1979. Actor: Hernando Bodensiek Sarmiento.

El ciudadano Hernando Bodensiek Sarmiento, pide a la Corte Suprema de Justicia que declare la inexequibilidad del literal c) del artículo 4º y del parágrafo del artículo 262 del Decreto extraordinario número 1835 de julio 31 de 1979.

Disposiciones acusadas

Dicho Decreto-ley, por el cual se subroga el Reglamento de Régimen Disciplinario para la Policía Nacional aprobado y adoptado por el Decreto 2857 de 1966, fue expedido con base en las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República mediante la Ley 23 del mismo año de 1979.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas junto con los artículos de los cuales forman parte, para así poder apreciar mejor el alcance de la censura:

"Artículo 4º Se hallan sometidos al presente estatuto:

a) El personal uniformado de la Policía Nacional en servicio activo.

b) El personal de empleados públicos y trabajadores oficiales al servicio de la Policía Nacional.

c) *El personal policial en uso de retiro en los casos de infracción peculiar a su condición o cuando vistiere el uniforme y del modo que más adelante se determina en este reglamento*".

"Y, artículo 262. El personal en uso de retiro que de conformidad con el reglamento respectivo y con las normas contempladas en el presente estatuto, fuere autorizado para vestir el uniforme y que cometiere alguna de las faltas disciplinarias de las reguladas en este estatuto, será sancionado por el procedimiento indicado, según la gravedad de la misma, por el Superior que dio la autorización, con uno de los siguientes correctivos:

a) Prohibición temporal o absoluta para el uso de uniforme.

b) Prohibición de concurrir a los clubes, centros sociales, unidades y dependencias de la Policía en forma temporal o absoluta, debiendo especificarse el alcance de la sanción.

c) Prohibición temporal o absoluta para desempeñar la función de vocero autorizada en este reglamento para las investigaciones por faltas constitutivas de mala conducta.

d) Pérdida de nombramientos honoríficos, distinciones y demás estímulos que le hubieren sido otorgados por la institución después de su retiro del servicio.

Parágrafo: *Las mismas sanciones serán aplicables por el Director General de la Policía al personal retirado o separado cuyas actitudes menoscaben la disciplina de la institución*".

Disposiciones que se estiman violadas

El demandante considera que han sufrido quebranto los artículos 76, ordinales 12 y 23 de la Constitución Nacional.

El primero por cuanto la ley de autorizaciones, que es la Ley 23 de 1979, facultó al Presidente de la República para *dictar las normas sobre el Régimen Disciplinario y Tribunales de Honor; aptitud sicofísica, régimen de incapacidad, invalidez e indemnizaciones y sistema de calificación y clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.* Pero que la ley no dio autorización para que aquellas normas se aplicaran a personal distinto de las Fuerzas Militares y de la Policía, como es el personal de los Militares o de los Policías que están retirados o fuera del servicio.

Y el segundo, o sea el artículo 23 de la Constitución, por cuanto la vaguedad e imprecisión de las conductas incriminadas podría llevar a cometer abusos que degenerarían en molestias para el personal no perteneciente al servicio activo.

Concepto del Procurador

El señor Procurador considera que existe ineptitud sustancial de la demanda, por lo cual no hay lugar a concepto de fondo ni a fallo de mérito, porque las dos normas acusadas hacen parte de artículos que no han sido impugnados en su totalidad, por lo cual se está en presencia de una proposición jurídica incompleta, lo que hace inepta la demanda. Y que la transcripción que el demandante hace en el libelo del parágrafo del artículo 262 presenta "un contenido sustancialmente diferente al del Decreto". Pero desde ahora se observa que el parágrafo transcrito entre comillas por el demandante es exactamente el mismo del decreto que aparece promulgado en el *Diario Oficial* número 35346, edición correspondiente al martes 11 de septiembre de 1979, página 835.

Consideraciones de la Corte

La Corte Suprema de Justicia, por medio de esta Sala Constitucional, acaba de fallar en 12 de marzo del año en curso, con ponencia del honorable Magistrado doctor Luis Carlos Sáchica, la demanda propuesta por el mismo ciudadano Hernando Bodensiek Sarmiento contra el literal d) del artículo 80 y los artículos 220 y 222 del Decreto-ley número 1776 de 1979, dictado también con invocación de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1975, y decreto referente al Régimen Disciplinario para el personal de las Fuerzas Militares, (expediente número 753).

Como los principios expuestos en la mencionada sentencia respecto del personal retirado o separado del servicio de las Fuerzas Militares, son igualmente pertinentes en relación con el personal retirado o separado de las Fuerzas Policiales, se adoptan también aquí para la fundamentación de la presente providencia.

Tal argumentación es la siguiente:

"Cuestión previa a la de fondo y a la formal planteada por el Procurador es la relativa a la constitucionalidad del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 23 de 1979, en lo tocante a su materia, pues en cuanto a la temporalidad de su ejercicio no hay anotación que hacer.

"El artículo 1º de la ley mencionada, en lo pertinente, establece que las facultades extraordinarias se otorgaron 'para dictar las normas sobre Régimen Disciplinario ... para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional'. En tales expresiones está implícito un doble condicionamiento o limitación de tales facultades. De un lado, en cuanto a la materia misma 'Régimen Disciplinario', concepto hoy perfectamente precisado con la legislación y la jurisprudencia, y de otro, en cuanto al personal sujeto a la normatividad que se expida, esto es, a los destinatarios pasivos de dicho régimen.

"El contenido de los términos 'Fuerzas Militares y de la Policía Nacional' debe desprenderse de los principios constitucionales referentes a la Institución Militar. En ellos se separan nítidamente los dos aspectos de la función militar; el servicio militar que, como prestación personal derivada de la nacionalidad, obliga a todos los colombianos en defensa de la independencia nacional y de las instituciones patrias, deber político o carga cívica que afecta por igual a todos los nacionales, pero de la cual no deben desprenderse cargas secundarias, una vez cumplida aquella prestación; y el referente a la organización militar misma, o sea, la estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas o Fuerza Pública permanente, integrada por quienes en forma actual, es decir en el momento de que se trata hagan parte de sus instituciones en forma activa y en razón de esta adscripción o perte-

nencia al instrumento defensivo del Estado están sometidos a disciplina militar, sin capacidad de deliberación, sujetos a obediencia pasiva, con restricción de sus derechos políticos y limitación de los de reunión y petición, todo con arreglo a los artículos constitucionales 21 y 168.

"Dentro de esta concepción de la fuerza pública dada por la Constitución, no es posible extender su alcance al personal retirado de las distintas armas, ni a quienes han prestado el servicio militar, según un criterio democrático de lo que debe ser Ejército. En su contexto, que es el de nuestra Constitución, el Ejército en cuanto a la integración de la tropa debe formarse por reclutamiento periódico y breve de civiles que reciben un adiestramiento suficiente y eficaz para contribuir a la defensa nacional; los soldados, son civiles transitoriamente armados, ciudadanos que prontamente deben regresar a sus actividades normales, no profesionales de las armas. Y, por tanto, una vez cumplida su obligación militar, su condición, su estatuto, el régimen legal de sus derechos y de sus obligaciones debe ser idéntico al de los demás ciudadanos, o se rompería, con discriminación injustificada, la igualdad ante la ley que es esencia de la democracia. Argumentación igual cabe para el cuerpo de oficiales de profesión de las Fuerzas Armadas, puesto que desinvestidos de su función pública deben cesar las obligaciones específicas de esa profesión, siendo, por aplicación del mismo principio de igualdad ante la ley, sujetos tan solo de cargas iguales a las de los demás ciudadanos.

"Sin embargo, es necesario hacer una distinción en el conjunto de las normas acusadas, referente a las situaciones en que el personal de que se viene hablando vista el uniforme militar, pues dentro de tales circunstancias es natural que, para mantener el respeto y la imagen de la institución les sea aplicable, las normas disciplinarias pertinentes. Se diría que entonces recupera temporalmente su condición militar, debiendo ajustar su conducta a las mismas reglas que el personal en servicio activo.

"Por estas razones, la Corte considera que son constitucionales las expresiones: ' ... y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme' en el literal d) del artículo 80 del Decreto 1776 de 1979, así como el literal f) del artículo 220 acusado.

"En consecuencia, la Sala considera que el Gobierno al expedir las normas acusadas excedió los términos de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la Ley 23 de 1979 en lo referente a la expedición del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares, al hacerlo aplicable al personal separado y al de reserva, cuando no está uniformado.

"No comparte la Sala el criterio del Procurador cuando solicita una decisión inhibitoria, porque la conexidad que, con el carácter de necesarias, plantea entre las normas acusadas y los artículos 221, 223, 225 y 226 del mismo Decreto 1776, no es tal, ya que mientras las disposiciones impugnadas establecen los sujetos pasivos de su normatividad, las conductas sancionables y las sanciones imponibles, las cuales sí constituyen una unidad jurídica, las citadas por el Procurador son adjetivas y contienen efectos secundarios de aquellas, perfectamente separables e independientes".

Para terminar, se advierte que la violación en que incidieron las normas acusadas del Decreto-ley número 1835 de 1979, no fue del ordinal 12 del artículo 76 sino del ordinal 8 del artículo 110 de la misma. Porque solo el Congreso por medio de la ley es quien puede vulnerar el ordinal 12 del artículo 76.

De manera que, según el criterio de la Corte, sólo está sujeto a los reglamentos disciplinarios el personal en retiro cuando vista el uniforme.

Conclusión:

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES el literal c) del artículo 4º y el parágrafo del artículo 262, ambos del Decreto-ley número 1835 de 1979 sobre Reglamento de Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, excepción hecha en cuanto se refieren a personal en retiro que vista el uniforme, en lo cual SON EXEQUIBLES.

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

Miguel Lleras Pizarro (no firmó por estar enfermo), *Oscar Salazar Chaves, Gonzalo Vargas Rubiano, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

En ambos decretos ley que hoy se declaran inexequibles por las razones que en las sentencias se exponen y que comparto, se indica que sus reglas, las de los decretos, se aplicarán al personal retirado cuando vistiere el uniforme, lo que significa no una insinuación sino una afirmación de que existe disposición que autoriza el uso de los símbolos externos propios del ejercicio de la autoridad militar y de la policial, cuando legal y constitucionalmente no pueden ejercerse tales autoridades. Es cierto que las reglas que hay al respecto no están demandadas, pero es igualmente cierto que las disposiciones que ahora se declaran inexequibles por inconstitucionales, de poder subsistir y aún no pudiendo, están directa e íntimamente vinculadas con el tema de fondo que consiste en saber si militares y policías, después de retirados, quedan sujetos a obligaciones propias de quienes están prestando el servicio militar o el civil policial.

Podría vacilarse acerca de la regularidad de la autorización dada a los militares en retiro para el uso, en ciertas ocasiones, de los símbolos externos de la milicia, porque, al fin y al cabo, todos los colombianos estamos ligados con la milicia por sutil hilo, algo como un discreto y casi invisible cordón umbilical simbólico. Ese ligamiento resulta del artículo 165 de la Constitución donde se preceptúa que todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar. Esta regla, aún a quienes nunca hemos sido militares o a quienes solo somos reservistas, nos coloca en condición de militares retirados en disponibilidad, disponibilidad que es más inminente para los profesionales en retiro, quienes no podrían negarse a regresar a filas, si son llamados, sino por causas legales, invalidez, por ejemplo. Como compensación a este probable cercano sacrificio, se les acordaría y en efecto se les acuerda, la licencia para usar el uniforme "con ocasión de la celebración de las fechas conmemorativas del Ejército y de la respectiva arma o servicio". (Extrañamente, también se les autoriza para usarlo en la repartición en donde estén cumpliendo detención preventiva).

Análogo permiso no es discutible, sino inadmisible, en el caso de la policía, porque este no es servicio obligatorio sino voluntario y quienes de él se hayan retirado no están obligados a regresar, aunque se lo supliquen con el mejor de los estilos. El policía es servidor de la administración civil o más exactamente de la parte civil del Gobierno, con obligaciones análogas a las de cualquiera otro servidor civil del Gobierno, como el del Ministerio de Obras Públicas o el de Planeación Nacional.

Pero debatible o no, el uso de los símbolos externos de la autoridad, constitucionalmente considerado el punto, no podría autorizarlo sino la ley y ésta no podría hacerlo sino para quienes ejercen tal autoridad, formalmente, aunque el poder real se halle "camuflado" detrás del trono. Recuérdese la famosa ley de los bastones, que conviene reproducir":

"149 de 1888, artículo 359: Los funcionarios públicos (sic) que van a expresarse, usarán las siguientes insignias:

Los miembros del Congreso, *mientras estén en el ejercicio de sus funciones,* una presilla tricolor en el ojal de la solapa izquierda de la casaca o levita.

El Presidente de la República, bastón con cordón y borla de oro.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, bastón con cordón, borla negra y botón de oro.

Los Gobernadores, bastón con cordón y borla azul celeste y botón de oro.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores del Distrito, bastón con cordón, borla negra y botón de plata.

Los Prefectos de Provincia, bastón con cordón y borla verde.

Los Jueces Superiores y de Circuito, bastón con cordón y borla negra.

Los Alcaldes, bastón con cordón o cinta amarilla.

Los Jueces de Distrito, bastón con cinta y borla negra.

Artículo 360. *Ningún otro empleado o particular puede usar las insignias que determina el artículo anterior, y el que lo hiciere incurrirá en las penas señaladas a los que usan distintivos o condecoraciones que no les corresponden.*

Artículo 362. El Gobierno dispondrá *el distintivo que deben usar los empleados de policía*

para que puedan ser reconocidos a primera vista por los particulares''.

Aunque la ley está derogada, para fortuna de la austeridad externa de los funcionarios, desde entonces se previó que los símbolos del ejercicio de la autoridad, no pueden usarlos, como es obvio, sino quienes ejercen tal autoridad y no quienes la ejercieron, para quienes sería necesario, en el caso de que fuera conveniente, diseñar símbolos representativos del honroso pasado. Habrá de suponerse que para eso son las condecoraciones.

Sirva lo anterior para explicar por qué no puedo compartir el asentimiento para la aplicación de reglas de disciplina a los militares cuando, fuera de servicio, estén uniformados, porque en tal condición tompoco pueden usar el uniforme a pesar de la graciosa concesión de su Comandante General, que es quien firma el reglamento correspondiente.

Miguel Lleras Pizarro. (No firmó por estar enfermo).

EL SINDICADO NO ESTA OBLIGADO A DECLARAR

Exequible en parte el literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 28 de marzo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 14.

REF.: Expediente número 772. Actor: Darío Garzón Garzón. Inconstitucionalidad del literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979.

Antecedentes

Darío Garzón Garzón, en su condición de ciudadano, pide a la Sala Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de la parte que se subraya del literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979, que dice:

"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 dos años contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, siguiendo los lineamientos generales del anteproyecto de Código de Procedimiento Penal presentado por el Gobierno a la Cámara de Representantes el 3 de agosto de 1978, en cuanto no se oponga a las bases enunciadas a continuación:

"....

"g) Fuera de los casos de flagrancia y cuasiflagrancia la captura obrará exclusivamente por orden de autoridad judicial. El sindicado tendrá derecho de ser asistido por un abogado en todos los interrogatorios a que sea sometido y a conferenciar con él desde el momento mismo de la captura, además, *el sindicado no estará obligado a declarar, pero si lo quiere hacer, deberá prestar juramento y podrá ser interrogado como cualquier testigo*".

El demandante considera que la disposición que acusa es violatoria del artículo 25 de la Constitución, que dice:

"Nadie podrá ser obligado, en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo o contra sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad".

Los motivos en que funda su petición el actor se sintetizan así: la indagatoria "antes que ser una eventual fuente de prueba, es un medio de defensa, es decir, es un derecho que tiene el sindicado para responder a los cargos que previamente se le formulan y, como derecho que es, es renunciable", y por tal motivo no se puede obligar al por indagar (sic) a que responda, ...; "está prohibido el empleo de promesas, coacción o amenazas para obtener del sindicado la verdad, lo mismo que hacer preguntas capciosas o sugestivas; con estas nuevas características de la indagatoria, por el contrario la Ley de Facultades acusada viola el mencionado canon constitucional, porque si el por indagar, quiere hacer su declaración, lo que conlleva a que se le reciba juramento, se le está exigiendo de una u otra forma, declarar en su contra, so pena de que si falta a la verdad, puede además incurrir en un falso testimonio".

Añade el demandante que:

"De otro lado no se ve la relación clara entre que todo sindicado tendrá derecho a estar asistido por un abogado en todos los interrogatorios, y que el sindicado podrá ser interrogado como cualquier testigo, pues con esta última característica la indagatoria pasa de ser un medio de defensa a un verdadero medio de prueba, y de

otro lado no se ve la necesidad de la asistencia de un abogado en todos los interrogatorios del sindicado, si éste puede ser interrogado como cualquier testigo, o sea obligársele a responder, aun las preguntas capciosas o sugestivas, sin que el defensor, como se llamara según el proyecto, pueda objetarlas''.

El Procurador General de la Nación, bajo el número 415 y con fecha 5 de diciembre de 1979, conceptúa que la norma acusada es constitucional, porque no obstante lo preceptuado en el artículo 25 de la Constitución es cosa bien distinta '' ... que el acusado de un delito, el supuesto reo, a quien se endilga la comisión de un delito, pueda convertirse voluntariamente en testigo y por ende deponga bajo juramento en las siguientes circunstancias: a) Cuando él mismo pida que sobre ciertos aspectos, puntos o pasajes de su indagatoria se le tome juramento; b) Cuando en el curso de su injurada declare contra otro, esto es, se exculpe expresa o tácitamente y culpe o incrimine de la comisión o autoría del ilícito a terceros, y c) Cuando enuncie o informe tener en su poder documentos, u otras pruebas relacionadas con la comisión del delito o afirme conocer su paradero. En ninguno de esos eventos se le está obligando a declarar contra sí como lo prohíbe el canon constitucional''.

El Procurador hace notar que los artículos 348 de la Ley 94 de 1938 y el 395 del Decreto 409 de 1971 incluyen disposición igual a la acusada.

Consideraciones de la Sala

De conformidad con el Acto legislativo número 1 de 1979, artículo 214, la Sala Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes.

El sentido exacto del artículo 25 de la Constitución es el de ser una prohibición a los funcionarios de utilizar cualquier método de coacción tendiente a obtener en los procesos penales confesiones, o declaraciones contra parientes, en los grados indicados en tal disposición, garantía de la integridad y dignidad de la persona y la familia sin que deba dársele otro alcance. De modo que no es pertinente, como lo pretende el actor, distinguir si la diligencia indagatoria es medio de defensa del inculpado o medio de prueba, ya que en ambos casos se trata de un mecanismo para establecer la verdad de los hechos para una recta administración de justicia.

De lo cual se deduce que si la confesión o la declaración son formuladas espontáneamente, deliberadamente, sin que medie presión alguna y con el solo ánimo de colaborar en el esclarecimiento de los hechos, en nada se afecta aquella garantía constitucional con exigir que, para mayor seriedad y para darles una evaluación adecuada, se preste un juramento, pues este requisito no envuelve amenaza ni entraña coacción, ya que implica tan solo promesa de ser fiel a la realidad materia de la declaración. Esto es que, mientras la decisión de si declara o no se produzca con entera libertad y por propia iniciativa, y subsista la posibilidad de negarse a declarar, la circunstancia formal de que en el primer evento y ya adoptada autónomamente esa decisión sea precedida la declaración correspondiente de un juramento, no destruye la libertad de esa decisión ni acarrea violación del artículo 25 de la Constitución.

Además, la Sala acoge las precisiones contenidas en la parte transcrita del Procurador General.

Por tanto, y no habiendo tampoco incompatibilidad de la norma acusada con otra alguna de las demás de la Constitución, la Corte Suprema, Sala Constitucional, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, DECLARA EXEQUIBLE la parte del literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979, que dice: '' ... el sindicado no está obligado a declarar, pero si lo quiere hacer, deberá prestar juramento y podrá ser interrogado como cualquier testigo''.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Miguel Lleras Pizarro (fallecido).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

PROVISION DE NUEVOS RECURSOS AL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA CON DESTINACION ESPECIFICA

Inexequibilidad de los literales a), b), y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979, y exequibles los literales d) y e) del mismo artículo, así como los demás artículos de dicha ley.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 28 de marzo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 14 de 1980.

REF.: Expediente número 775. Guillermo Romero García. Inexequibilidad de la Ley 26 de 1979.

El ciudadano Guillermo Romero García, según petición presentada el 29 de octubre de 1979, solicita la declaración de inconstitucionalidad total de la Ley 26 del mismo año, "por la cual se provee de nuevos recursos con destinación específica al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia", pues considera que sus prescripciones son incompatibles con las de los artículos 2º, 16, 26, 30, 33 y 34 de la Constitución.

La ley acusada dice:

"...

"Artículo 1º Además de los que le asignan las disposiciones vigentes, son recursos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

a) Las sumas de dinero que actualmente se encuentran depositadas a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales por negocios definitivamente fallados y que no se retiren por sus beneficiarios dentro de los tres meses siguientes a la fecha de vigencia de esta ley, cualquiera que sea su cuantía;

b) Las sumas de dinero que actualmente se encuentren depositadas a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales por negocios no fallados definitivamente y que pudiendo ser retiradas por sus beneficiarios o titulares no lo fueren dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley, cualquiera que sea su cuantía;

c) Las sumas de dinero que a partir de la vigencia de la presente ley se depositen a cualquier título y a órdenes de las autoridades judiciales y que no fueren retiradas por sus beneficiarios o titulares dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que pudieren hacerlo según la correspondiente decisión judicial, cualquiera que sea su cuantía;

d) El valor de las multas que conforme a la ley en cumplimiento de sus funciones impongan a cualquier persona las autoridades judiciales;

e) El valor de las cauciones prendarias que se impongan en materia penal, cuando se hicieren exigibles por incumplimiento de las obligaciones impuestas al procesado.

Artículo 2º Los recursos a que se refiere el artículo anterior, junto con los que para los mismos efectos se asignen en el Presupuesto Nacional, serán destinados a programas de dotación y mejoramiento de las oficinas de la Rama Jurisdiccional, adquisición de sedes propias para los despachos judiciales; construcción, dotación y mejoramiento de los centros de rehabilitación social e Instituto de Medicina Legal, de acuerdo con el orden de prioridades que establezca el Gobierno.

Artículo 3º El Gobierno señalará la forma como deben hacerse los recaudos correspondientes y con tal fin reglamentará los contratos de prestación de servicios que se deben celebrar y los informes que deben rendir las oficinas judiciales y bancarias.

Artículo 4º Los dineros provenientes de los recursos a que se refieren los ordinales a), b), c), d) y e) del artículo 1º de esta ley, que se recauden en cada Distrito Judicial, serán invertidos en el mismo por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, en los programas a que se refiere el artículo 2º.

Artículo 5º Para el cumplimiento de las funciones que, respecto de la Rama Jurisdiccional, los establecimientos carcelarios y los Institutos de Medicina Legal, le señale al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, el Decreto 1208 de 1973, en los ordinales a), b), c), d), f), y g) del artículo 1º se les trasladarán las partidas que se asignen en cada vigencia en el Presupuesto Nacional para los programas relacionados con esas funciones.

Los traslados se someterán a los respectivos acuerdos de obligaciones u ordinarios de gastos.

Artículo 6º El Fondo procederá de acuerdo con los programas que elabore el Ministerio de Justicia, a través de las respectivas dependencias y reintegrará dentro de los términos fiscales y presupuestales, los saldos no utilizados ni comprometidos, una vez constituidas las correspondientes reservas, que serán aprobadas por la Dirección General de Presupuesto y la Contraloría de la República.

Artículo 7º Deróganse los artículos 10 y 11 del Decreto 1208 de 26 de junio de 1973.

Artículo 8º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D. E., a los veinticinco días del mes de abril de mil novecientos setenta y nueve".

Los principales argumentos de la demanda se pueden resumir así:

1. Los dineros a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 pertenecen a los beneficiarios de las correspondientes consignaciones o a los litigantes victoriosos en los respectivos litigios, así como las multas del literal d) pertenecen también a particulares, en general, por haber sido perjudicados indebidamente con actitudes de la contraparte, o son de los auxiliares de la justicia (de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil), con la excepción de las que taxativamente se atribuyen a la Caja Nacional de Previsión Social o a la Nación;

2. La prescripción es inoponible al Estado, pero éste tampoco puede invocarla contra los particulares, a más de que supone que se aplique a cosas que estén en el mercado y sean poseídas legalmente;

3. La Ley 26 es contraria al artículo 34 de la Constitución que prohíbe la pena de confiscación y equivale a una expropiación, contraria a los artículos 30 y 33 de la Constitución, por no reunir los requisitos en ellos señalados para tal efecto y desconocer el derecho de propiedad, y

4. En consecuencia, la Ley 26 viola también el artículo 26, en cuanto la apropiación de bienes que implica no se ajusta a procedimiento jurisdiccional alguno, desconoce derechos y envuelve ejercicio de función legislativa no ceñida a la Constitución, contrariando con esto, también, los artículos 2º y 16 del Estatuto Fundamental.

Por su parte el Procurador General de la Nación, en concepto favorable a la exequibilidad de la ley acusada, rendido el 10 de diciembre de 1979, observa:

".....

"c) Los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979, incluidos en la demanda en cuestión, reproducen totalmente lo dispuesto en los literales c), d) y e) del artículo 7º del Decreto-ley número 1208 de 1973, declarados inexequibles por la carencia de facultades presidenciales, como se acaba de anotar, salvo que en los literales b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979 se reducen los términos prescriptivos previstos en los literales d) y e) del artículo 7º del Decreto 1208, a la mitad del tiempo, como quiera que de seis (6) meses que señalaba en el Decreto-ley, la ley demandada los acorta a tres (3) meses.

"d) Es obvio que el legislador sí puede dentro del marco que la Constitución le traza, dictar leyes como la que se examina, esto es, estableciendo prescripciones. Los términos de las prescripciones que establezca el legislador pueden aparecer como demasiado cortos en algunos casos, pero de todas maneras el legislador actúa *ad libitum* en tales materias y así como en algunos casos decide fijar breves términos de días, como ocurre con el 'beneficio de retracto', que prescribe a los nueve (9) días, en otros señala un larguísimo lapso, como en la prescripción extraordinaria, que de treinta años fue reducida a veinte años por la Ley 50 de 1936, o la extinción del derecho de dominio sobre la propiedad territorial superficiaria, que de diez años que establecía la Ley 200 de 1936, fue rebajado el término prescriptivo a tres años por la Ley 4ª de 1973. Tocando ya

formas de prescripción más atinentes al caso que nos ocupa, es de citar el artículo dieciséis del Decreto extraordinario número 434 de 27 de marzo de 1971, mediante el cual se dispuso (y es norma vigente) que el valor de los depósitos a la orden o en cuenta corriente que sean menores de cien pesos y se dejen inactivos por un lapso mayor de un año, ingresan al patrimonio de la Caja Nacional de Previsión. Y así existen muchas otras disposiciones que ordenan pasar determinados bienes a ciertas entidades oficiales cuando ocurren los eventos previstos por el legislador.

"....

"La prescripción de tres meses establecida por la Ley 26 de 1979 respecto de los dineros depositados y no retirados dentro de tal lapso, es medida perfectamente acomodada a la Constitución. En reciente fallo, fechado el 29 de octubre de 1979, nos recuerda la Sala Plena de la honorable Corte Suprema de Justicia que las figuras jurídicas de la prescripción y la caducidad 'han sido llamadas con acierto benefactoras del género humano'.

"....

"En lo que hace a los artículos 5º, 6º, 7º y 8º de la ley acusada, tales normas disponen hacer los traslados de las partidas que se asignen en cada vigencia en el Presupuesto Nacional para los programas relacionados con la Rama Jurisdiccional, los establecimientos carcelarios y los Institutos de Medicina Legal, por parte del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y según las funciones que a éste le señala el Decreto 1208 de 1973, en los literales a), b), c), d), f) y g) de su artículo 1º; operatividad del Fondo Rotatorio de acuerdo con los programas que le trace el Ministerio de Justicia y reintegro de los saldos no utilizados ni comprometidos, una vez constituidas las correspondientes reservas; derogación de los artículos 10 y 11 del Decreto 1208 de 26 de junio de 1973 y demás disposiciones que contraríen la ley y vigencia de la misma a partir de su promulgación. Lo dispuesto en estos cuatro preceptos es, en consecuencia, perfectamente constitucional y no se ve en qué forma dichos artículos 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 26 de 1979 puedan violentar norma alguna de la Constitución Nacional. Este Despacho, *prima facie,* encuentra dichos preceptos perfectamente ajustados a los mandatos del Código Superior. Al compulsar los citados artículos con los cánones 34, 33, 30, 26, 16 y 2 de la Codificación Constitucional, por ningún aspecto se echa de ver el quebranto que aquellos pudieran tener frente a estos últimos".

El actor en escrito presentado el 11 de enero del año en curso, formuló consideraciones y precisiones tendientes a desvirtuar los conceptos del Procurador especialmente en lo atinente a la figura de la "prescripción", que sirvió de fundamento al concepto de dicho funcionario.

Consideraciones de la Sala

La Sala es competente para conocer de la demanda referida, por disposición del artículo 214 constitucional.

Las competencias constitucionales del Estado respecto del derecho de propiedad privada son amplias pero taxativas, y se pueden enunciar de esta manera:

a) Expropiarla por motivos de utilidad pública o interés social o por razones de equidad, definidos por el legislador, y mediante el respectivo proceso, u ocuparla temporalmente a causa de perturbaciones del orden público, en los términos de los artículos 30 y 33;

b) Intervenir la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, para racionalizar y planificar la economía, con el objeto de lograr el desarrollo integral, de acuerdo con el artículo 32, y

c) Adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, como resulta del inciso segundo del artículo 30, y las tendientes a evitar la inmovilización de los bienes raíces prohibida en el artículo 37.

Las demás disposiciones constitucionales sobre la propiedad están dirigidas a su garantía, según se observa en el artículo 16, como protección general, y en las específicas de los artículos 30, en el inciso final del 33, del 35, del 36, y en la rotunda prohibición de las confiscaciones contenidas en el 34.

El dominio no es, por tanto, un derecho absoluto ya que lo condiciona el interés colectivo, pero goza de una fuerte protección constitucional.

En concreto, y a la luz de estas disposiciones, el efecto de la parte principal de la ley acusada no es, como lo afirma el Procurador, el del simple señalamiento de un término de prescripción, ya que al hacer una asignación directa de los di-

neros de que se trata a la financiación del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, bienes de propiedad privada son transferidos a una entidad estatal. Y, es el caso que, según las disposiciones citadas, dicha transferencia solo es posible como consecuencia de decisiones individualizadas de expropiación o extinción del dominio válidamente proferidas, pero no de una disposición legislativa de carácter general y de efecto inmediato, que carece de respaldo constitucional.

En efecto, si bien es cierto que el Estado puede adquirir bienes de propiedad particular en virtud de decisiones unilaterales de poder público, ello no es posible sino mediante actos individuales de aplicación de la norma que así lo autorice, actos susceptibles de control jurisdiccional, pero no mediante decisión legislativa de efecto automático y general, porque este tipo de actuaciones no está previsto en la Constitución. La Constitución solo faculta al legislador para determinar los hechos que configuran los motivos de la expropiación y el procedimiento de estos juicios, así como para regular la función social de la propiedad. El título adquisitivo de dominio para el Estado, en tratándose de bienes que fueron de particulares, no puede ser directamente la ley sino una decisión administrativa y judicial individualizada en cuanto a los sujetos y a los bienes.

Tampoco puede invocarse en favor de lo dispuesto por la Ley 26 que se estudia, la facultad de intervención del Estado en la economía, porque ella no alcanza sino para imponer a los particulares determinadas actividades sobre sus bienes, pero no para desplazarlos en la titularidad de su dominio a menos que se trate de bienes abandonados.

En consecuencia, no tratándose de prescripción, expropiación ni extinción del dominio, la destinación de dineros privados que se hace en los literales a), b) y c) del artículo 1º en favor de un ente estatal, sin carácter de tributo ni de pena, es inconstitucional, por contrariar los artículos 16 y 30 del Estatuto Fundamental. Como respecto a lo dispuesto en los literales d) y e) del mismo artículo en lo referente a multas y cauciones prendarias en materia penal, no pueden hacerse tales reparos, porque son dineros provenientes de sanciones en favor del Estado, dichos literales son, por el contrario, exequibles.

Por estas mismas razones, los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 26, son constitucionales, en tanto se refieren a los literales d) y e) del artículo 1º de la misma Ley 26.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979, y EXEQUIBLES los literales d) y e) del mismo artículo, así como los demás artículos de dicha ley.

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

Gonzalo Vargas Rubiano

Luis Carlos Sáchica, Miguel Lleras Pizarro (fallecido); *Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves.*

Luis F. Serrano A
Secretario.

JUZGAMIENTO DE MILITARES

Inexequibles el artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar, Decretos 250 y 284 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 9 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 16.

REF.: Expediente número 765. Actor: Alfonso Reyes Echandía. Inexequibilidad del artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar.

I. *Antecedentes*

El ciudadano Alfonso Reyes Echandía, mediante escrito presentado el 2 de octubre de 1979, cuando aún no hacía parte de esta corporación, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 214 de la Constitución, pide que la Corte declare inexequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, "en cuanto dio carácter legal permanente a los Decretos legislativos números 250 y 284 de 1958" y, en concreto al artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar, que dice:

"El Ayudante General del Comando General de las Fuerzas Armadas conoce en primera instancia de los procesos penales militares contra los Suboficiales, personal de tropa y civiles del Gabinete del Ministro de Guerra y del Cuartel General del Comando General de las Fuerzas Armadas".

El demandante precisa su solicitud, así:

"La tacha de inconstitucionalidad que de este precepto reclamo, se refiere exclusivamente a la potestad que ella otorga a un militar (el Ayudante General del Comando General de las Fuerzas Armadas) para conocer en primera instancia de los procesos penales militares contra '*civiles* del Gabinete del Ministro de Guerra y del Cuartel General del Comando General de las Fuerzas Armadas' ".

Para el actor la disposición acusada, en el aspecto antes determinado, infringe los artículos 26, 61 y 170 de la Constitución, para demostrar lo cual se apoya en un concepto de dos peritos del Instituto Caro y Cuervo, del cual concluye:

"Ahora bien, como existe en la oración (artículo 61) una irreductible oposición semántica y gramatical entre lo judicial y lo militar, como una y otra funciones son diversas y excluyentes y como las dos categorías de autoridad que la norma enfrenta son, de un lado la política o civil y del otro la judicial y la militar, por manera que estas dos últimas no admiten complementación gramatical, lógica ni jurídica, síguese, que conforme a la norma examinada *en ningún tiempo* es jurídicamente posible que una misma persona o corporación puedan ejercer simultáneamente las funciones judicial y militar".

Así mismo, apoya su tesis en lo sentado por la Corte en fallo del 4 de octubre de 1961, de esta manera:

"La ley de justicia militar no puede sustraer de los jueces ordinarios el conocimiento de delitos comunes cometidos por personas que no se hallan revestidas de título castrense, porque ello se opone al principio consagrado en el artículo 170 de la Carta, según el cual el régimen exceptivo sólo es aplicable a los delitos cometidos por militares en servicio ... Por ello, sólo se concibe respecto de éstos y en relación exclusiva con tal actividad y los ilícitos cometidos en desarrollo de la misma. Consagrarla involucrando personas distintas de

los militares en servicio activo y delitos diferentes a los que se relacionan con el mismo servicio, equivale a suplantar el orden constitucional, concediéndole al artículo 170 de la Carta un valor genérico y no específico, que es el que le corresponde''.

Por su parte, el Procurador General de la Nación en concepto número 411 del 15 de noviembre pasado, solicitó también la declaración de inexequibilidad de la disposición impugnada. Sus principales argumentaciones son éstas:

''Una es la situación en tiempos de paz, de normalidad institucional, y otra en tiempos de anormalidad, de turbación del orden público y en estado de sitio el país o parte de éste. Empero, es preciso dejar en claro que el Código de Justicia Penal Militar y obviamente su artículo 351, está instituido para que rija *en Colombia en todo tiempo,* como lo ha dicho la Corte en diversas oportunidades, esto es, que las Cortes Marciales o Tribunales Militares de la Justicia Penal Militar, no son de vigencia transitoria, sino de funcionamiento permanente, de aplicación tanto en tiempos de paz como bajo turbación de orden público''.

'' ... Lo anterior no obsta para que en estado de perturbación del orden público, el Gobierno Nacional pueda disponer, dentro del ámbito facultativo que la Carta le otorga, que los civiles, incluyendo los que pertenecen o forman parte de las Fuerzas Armadas, sean juzgados por las Cortes Marciales por la comisión de determinados ilícitos''.

II. *Consideraciones de la Corte*

Independientemente de la interpretación literal, para la Corte es evidente en el presente caso que:

1º La jurisdicción especial establecida en el artículo 170 de la Constitución, según la cual los militares en servicio activo y que, en relación con el mismo, incurran en delitos, deben ser juzgados por cortes marciales y con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, no se puede extender, en tiempos normales, al personal de civiles que complementa las actividades militares y sirve en los organismos de tal carácter, no solo porque el texto de aquel artículo es preciso, excepcional y limitante, sino porque lo contrario desconocería el principio democrático de que cada uno debe ser juzgado por su juez natural, esto es, que para el caso de los civiles son los jueces comunes;

2º Tampoco es posible, en tiempo de paz, someter a los civiles a la jurisdicción de los Tribunales Militares invocando el artículo 61, pues éste excluye en concordancia con el artículo 55, toda acumulación de poderes en una misma persona o corporación, y como los militares pertenecen orgánicamente a la Rama Ejecutiva, exceptuado el evento único al que se refiere el artículo 170 referido antes, no es aceptable que añadan a su función militar lo judicial.

En consecuencia, sólo en tiempo de guerra o, generalizando, en tiempos de perturbación del orden público, cabe que en ejercicio de las potestades extraordinarias previstas en el artículo 121 se asigne a los Tribunales Militares el juzgamiento de civiles que incurran en delitos conexos con dicha situación y, lo cual sería más justificado aún, para el caso de los civiles al servicio de las Fuerzas Armadas;

3º Como lo precisa con gran exactitud el Procurador General de la Nación, el Código de Justicia Penal Militar, del cual forma parte la disposición acusada, a pesar de que fue expedido invocando el artículo 121 y de que, por tal razón, hubo de ser recogido para darle vigencia permanente por la Ley 141 de 1961, es una ley ordinaria, que rige en todo tiempo, y no regulación excepcional y transitoria de estado de sitio; siendo así, ese estatuto no puede afectar, restringiéndola, la garantía establecida en el artículo 26 de la Constitución, en virtud de la cual ''nadie podrá ser juzgado sino ... ante tribunal competente ...'', que para los civiles de que se viene tratando no es otro que el juez penal común, pues la Constitución no los incluye en las circunstancias del artículo 170, como se vio;

4º En verdad, el estatuto de que se viene hablando al ser recogido por la Ley 141, independientemente del origen que tuvo y de la facultad que sustentó su expedición, adquirió la naturaleza de uno de los Códigos a que se refiere el ordinal segundo del artículo 76 de la Constitución, de modo que hoy día debe ser tenido por la ley ordinaria y común, despojada ya de su vinculación inicial y aparente con una normación extraordinaria de estado de sitio;

5º Así las cosas, el artículo 351 que se acusa es inconstitucional por violación de los artículos 26, 61 y 170 de la Constitución, en tanto dispone que el Ayudante General del Comando General de las Fuerzas Armadas conocerá de los procesos penales militares contra los civiles del Gabinete del Ministro de Guerra y del Cuartel General del

Comando General de las Fuerzas Armadas, pues los sustrae de la jurisdicción natural que corresponde a su condición de civiles, con violación en este aspecto de las garantías que configuran su debido proceso.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES el artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar, Decretos 250 y 284 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto se refieren a los civiles del Gabinete del Ministro de Guerra y del Cuartel General del Comando de las Fuerzas Armadas.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

NORMAS PARA EL APROVECHAMIENTO INTEGRAL DE LOS RECURSOS MARINOS

Inexequibles los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto 1877 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 10 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 17.

REF.: Expediente número 770. Actor: Pedro Gómez Valderrama. Inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto 1877 de 1979.

El ciudadano Pedro Gómez Valderrama, mediante demanda presentada el 18 de octubre de 1979, solicitó a la Corte la declaración de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto número 1877 de 1979, cuyo texto se transcribe a continuación:

"DECRETO NUMERO 1877 DE 1979
"(julio 26)

"por el cual se dictan normas para el aprovechamiento integral de los recursos marinos.

"....

"Artículo 1º La nación podrá participar en la constitución de una o más sociedades de economía mixta cuyo objeto social sea el aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en las áreas marítimas a que se refiere la Ley 10 de 1978, especialmente con relación a las siguientes actividades:

"1. La pesca y la acuacultura.

"2. El transporte marítimo.

"3. La construcción naval.

"4. La investigación científica marina.

"5. La explotación de minerales del suelo y subsuelo marinos.

"6. La explotación, procesamiento, conservación y distribución de las especies vegetales y animales que se encuentren en las áreas marinas.

"7. Las obras de infraestructura tanto marítimas como terrestres necesarias para la producción o beneficio, procesamiento, transformación, transporte, distribución y consumo en el país, o en el exterior de los recursos de las expresadas áreas.

"Artículo 2º Con el mismo objeto de que trata el anterior artículo, la nación podrá promover y participar en la creación de empresas industriales y comerciales del Estado.

"Artículo 5º La nación podrá celebrar contratos de concesión en virtud de los cuales el contratista que se comprometa a construir canales, vías férreas o terrestres, obras generadoras de energía o astilleros necesarios para los objetivos de esta ley, puede explotar los bosques nacionales hasta concurrencia del valor de las inversiones que se hayan demostrado.

"Dichos contratos deberán expresar la obligación de reforestar con las especies vegetales que determine el Gobierno.

"Artículo 6º En el acto de constitución de las sociedades a que se refiere este Decreto se precisarán los siguientes aspectos: naturaleza jurídica, órganos directivos; composición del capital, régimen de adscripción o vinculación, duración, objeto social detallado, fiscalización, régimen de personal y, si fuere del caso, adecuación a los contratos y convenios internacionales vigentes.

"Artículo 7º El Gobierno podrá fomentar las entidades y actividades a que se refiere la presente ley a través de las distintas entidades financieras bajo su dirección o inspección".

El actor considera que las disposiciones transcritas violan los artículos 118-8, 76-4-10-11-12 y 20, pues el Gobierno excedió al dictarlas las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 10 de 1978, exceso consistente en intentar convertir las facultades transitorias que le fueron otorgadas en permanentes.

Por su parte el señor Procurador General de la Nación, en su concepto del 27 de noviembre de 1979, opina que las normas acusadas son constitucionales, por las siguientes razones:

"Debe observarse que cuando el artículo 2º dice que la 'nación podrá promover y participar en la creación de empresas industriales y comerciales del Estado', con el mismo objeto de que trata el artículo 1º, no ha hecho traspaso indebido de autorizaciones, sino que ha dictado una disposición relacionada con la materia, por la cual la nación puede participar en las mencionadas empresas o promoverlas.

"Es esta una manera legítima que bien hubiera podido utilizar directamente el Congreso para defender las áreas marinas y submarinas nacionales y sus recursos, pero que prefirió delegarla transitoriamente en el Presidente o en el Gobierno como dice la ley. Esto no significa que al haber tomado la medida el Gobierno en el ejercicio de dichas facultades, dictando las disposiciones correspondientes, hubiera prolongado abusivamente sus propias atribuciones recibidas de la Ley 10, más allá del término señalado por ésta. Lo que ocurre es que de la misma suerte que las normas legales se dictan para el futuro, también las instituciones y entidades, cuando se crean y se dotan de facultades, lo hacen hacia el futuro, sin que en ello haya vicio de inexequibilidad, cuando aquella medida o esta disposición se tome en ejercicio de facultades extraordinarias. Por otra parte debe repararse en que el hecho de promover y de participar en la creación de empresas industriales y comerciales del Estado, es una modalidad de 'creación de entidades' como lo dice la ley de facultades, por lo cual no puede afirmarse que el Gobierno las haya extralimitado; y es punto conforme a la jurisprudencia de la honorable Corte según la cual, las mencionadas empresas son porciones integrantes de la administración, aunque en sentido indirecto, puesto que no hacen parte propiamente de su estructura sino que a ella están vinculadas para efectos del control de tutela.

"En cuanto al artículo 5º, es un poder que se da a la nación para celebrar contratos de concesión sobre diversos objetos, pero con la misma finalidad prevista en la ley de facultades. No se trata de la creación, ciertamente, de ninguna entidad centralizada o descentralizada. Se trata de una norma legal que busca el mismo objetivo de la ley de facultades y que está prevista en ésta, cuando, se repite, habla de que faculta al Gobierno, para 'dictar las disposiciones . . .'.

"El artículo 6º se refiere a la estructura y órganos de mando que deben tener las empresas industriales y comerciales del Estado que la nación promueve o en las cuales participe, lo cual es un complemento natural de aquella forma de fomento ya mencionada, que es complementaria y esencial a la existencia de aquellas sociedades, y sin las cuales no se entendería su funcionamiento. Es esta una atribución que corresponde al Congreso de acuerdo con la regla 10 del artículo 76 y que puede ser objeto de facultades extraordinarias. Si el Gobierno al dictar el texto al cual pertenecen los artículos acusados, resolvió adoptar el sistema de entidades descentralizadas especiales y señalar el contenido básico de sus estatutos, no ve este Despacho en dónde puede radicarse el quebrantamiento de la Constitución.

"En cuanto se refiere al artículo 7º, según el cual el Gobierno podrá fomentar las entidades y actividades a que se refiere la presente ley, a través de distintas entidades financieras, bajo su dirección o inspección, no está autorizando a crear entidades administrativas hacia el futuro, ni por el mismo Gobierno ni por otras entidades. Se trata de una disposición legal que prevé el apoyo del Estado para las actividades y sociedades que señala la ley y que, vuelve a decirse, se encuentran exclusivamente orientadas hacia la defensa de las áreas marítimas. Es ciertamente una actividad permanente, al menos hasta cuando el Congreso la modifique o derogue. Pero de ello no puede deducirse que soslayadamente el Gobierno se haya facultado para prolongar en su competencia el poder esencialmente temporal que le delegue el Congreso en el punto que se estudia.

"Las actividades de fomento son permanentes y son de futuro. Pero para este Despacho aparecen como un desarrollo normal de un texto de facultades que permite dictar toda clase de disposiciones legales orientadas hacia el fin indicado".

Consideraciones de la Corte

Las disposiciones acusadas se dictaron dentro de los límites temporales señalados para el ejercicio de las facultades que confiere la Ley 10 de 1978.

Para el análisis que debe practicar la Corte es pertinente transcribir el artículo decimoprimero de la ley citada:

"....

"Concédense facultades al Gobierno Nacional, por el término de doce meses a partir de la sanción de la presente ley, para dictar las disposiciones, reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fuere necesario, para proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio de las necesidades del pueblo colombiano y el desarrollo económico del país.

"En virtud de estas facultades el Gobierno Nacional podrá hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales que considere del caso".

Estas facultades, lo ha sostenido la Corte ininterrumpidamente, son de ejercicio directo del Gobierno, en dos sentidos: no las puede delegar ni tampoco diferir o posponer su ejercicio para tiempo posterior al del término señalado para su ejercicio, pues su prórroga es inconstitucional.

En el presente caso se tiene que:

a) El artículo 1º del Decreto 1877 autoriza a la nación para participar en la constitución de sociedades de economía mixta, autorización general y abierta en el tiempo que, al no ser concretado dentro del término de las facultades, significa un desborde normativo de éstas;

b) Similar es el caso del artículo 2º acusado, pues, igualmente autoriza a la nación para promover la creación de empresas industriales y comerciales del Estado, en forma indefinida, sin crear ninguna, que es el modo lógico de ejercer las facultades;

c) El artículo 5º incurre en la misma falla, ya que también autoriza a la nación para celebrar contratos de concesión, materia que además no está contenida ni fue precisada en la Ley 10;

d) El artículo 6º es complemento del 1º, por cierto innecesario y, en consecuencia, está afectado por igual inconstitucionalidad que el que complementa, y

e) El artículo 7º enuncia una potestad inherente al Estado y a sus organismos financieros, y como no concreta ninguna operación de este tipo en relación con el objetivo de las facultades de que se trata, implica una autorización indefinida en el tiempo y en el contenido, que acarrea tacha de inconstitucionalidad similar a la de las anteriores disposiciones.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto 1877 de 1979, "por el cual se dictan normas para el aprovechamiento integral de los recursos marinos".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Miguel Lleras Pizarro (fallecido), *Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

FACULTADES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA EXPEDICION DE LOS CODIGOS PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL

Exequibles las Leyes 5ª y 6ª de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 9 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 16.

REF.: Expediente número 787. Inexequibilidad de las Leyes 5ª y 6ª de 1979 (facultades al Presidente de la República para la expedición de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal). Actora, Blanca Ligia Mejía de Parra.

Blanca Ligia Mejía de Parra, en su condición de ciudadana, ejercita la acción de inconstitucionalidad contra las Leyes 5ª y 6ª de 1979, que dicen:

"LEY 5ª DE 1979
"(enero 24)

"por la cual se conceden unas facultades extraordinarias relacionadas con la expedición y vigencia del Código Penal.

"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 promulgación de la presente Ley, para expedir y poner en vigencia un nuevo Código Penal, sobre las bases, principios y lineamientos generales del proyecto presentado por el Gobierno al Senado de la República el 3 de agosto de 1978 y el anteproyecto publicado en 1974 por el Ministerio de Justicia, que para los efectos de esta Ley formará parte del expediente.

"Artículo 2º El Presidente ejercerá las facultades asesorado de una comisión integrada por dos Senadores y tres Representantes nombrados por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de ambas Cámaras, y por sendos miembros de las comisiones redactoras, designadas por el Gobierno.

"Artículo 3º El nuevo Código entrará en vigencia un año después de su expedición, previa la divulgación que del mismo haga el Ministerio de Justicia.

"Artículo 4º El Gobierno rendirá al Congreso informe acerca de la manera como ejerció las facultades dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición del Código, si estuviere reunido, o dentro de los primeros treinta (30) días de las próximas sesiones ordinarias.

"Artículo 5º Esta Ley rige a partir de su promulgación.

"Dada en Bogotá, D. E., a los siete días del mes de diciembre de 1978".

("Diario Oficial" número 35188, enero 29 de 1979).

"LEY 6ª DE 1979
"(enero 24)

"por la cual se conceden unas facultades extraordinarias, relacionadas con la expedición y vigencia de un nuevo Código de Procedimiento Penal.

"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 dos años, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para expedir y poner en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal, siguiendo

los lineamientos generales del anteproyecto de Código de Procedimiento Penal presentado por el Gobierno a la Cámara de Representantes el día 3 de agosto de 1978, en cuanto no se oponga a las bases enunciadas a continuación. El mencionado proyecto formará parte del expediente para los efectos de esta Ley:

"a) La orientación filosófica del Código consultará los principios constitucionales y de universal vigencia que garantizan los derechos de la sociedad, sin desmedro de los del procesado, tales como el de legalidad, derecho de defensa, favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad, lealtad entre las partes y el de adecuación a los tratados internacionales relativos a los derechos humanos del individuo;

"b) La estructura general del proceso descansará sobre una función instructora, una función de acusación y una función de juzgamiento;

"c) El proceso se organizará sobre un sistema mixto, con marcada acentuación hacia el acusatorio, eliminando el auto de proceder, el sobreseimiento temporal, y, en lo posible, el procedimiento escrito, además se consagrará el principio de la excarcelación;

"d) En desarrollo de la función de perseguir los delitos y contravenciones que la Constitución Nacional atribuye al Ministerio Público, al Fiscal General de la Nación o a quien haga sus veces, se reglamentará la manera como éste debe formular el cargo, en los casos en que a ello hubiere lugar, otorgándole la calidad de parte acusadora;

"e) Se establecerán:

"1º Un término de instrucción breve.

"2º El sistema de inmediación de la prueba;

"3º Poder de coerción del juez frente a las partes y a los testigos, y

"4º Simplificación de los sistemas de notificaciones.

"f) Se reglamentará la Policía Judicial, la cual ejercerá sus funciones bajo la exclusiva dirección y dependencia de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal o de la Fiscalía General de la Nación; buscando la integración de Unidades de Policía Judicial bajo la coordinación del juez instructor o de quien haga sus veces y asegurando que la instrucción sea continua, para todo lo cual se les adscribirán también las oficinas médico-legales y los laboratorios forenses;

"g) Fuera de los casos de flagrancia y cuasiflagrancia la captura obrará exclusivamente por orden de la autoridad judicial. El sindicado tendrá derecho de ser asistido por un abogado en todos los interrogatorios a que sea sometido y a conferenciar con él desde el momento mismo de la captura, además, el sindicado no estará obligado a declarar, pero si lo quiere hacer, deberá prestar juramento y podrá ser interrogado como cualquier testigo;

"h) La defensa y la acusación participarán en el proceso en absoluto pie de igualdad;

"i) La suspensión condicional de la sentencia deberá extenderse para todos los casos de penas cortas, con excepción de la reincidencia;

"j) Se adoptará un sistema legal con el fin de establecer medios mecánicos modernos para la adecuación de pruebas y la documentación de los actos procesales;

"k) Se consagrará un eficaz sistema de *habeas corpus* y se conservará el principio de las dos instancias;

"l) Se conservará la institución del jurado de conciencia; se reglamentará, con miras a asegurar su operatividad y se determinarán los delitos que deban ser juzgados con esta ritualidad, incluyendo necesariamente el de homicidio;

"ll) Además del procedimiento ordinario, se establecerán uno especial, abreviado, para los casos de flagrancia, cuasiflagrancia y confesión y para el juzgamiento de delitos de escasa significación jurídico-penal y otro policivo, para delitos de poca entidad;

"m) Aquellos municipios donde, por el escaso volumen de trabajo, no se justifique un juez del conocimiento permanente, serán integrados en círculos. Para cada círculo será nombrado un solo juez. Cuando las circunstancias varíen, el Gobierno, previo concepto favorable de la Sala de Gobierno del respectivo Tribunal, desintegrará los círculos y creará el juzgado para cada uno de los municipios que lo componían.

"Artículo 2º El Presidente ejercerá las facultades asesorado de una comisión integrada por dos Senadores y tres Representantes, nombrados por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de ambas Cámaras y por un miembro de la comisión redactora del anteproyecto de Código de Procedimiento Penal, designado por el Gobierno.

"Artículo 3º El nuevo Código entrará en vigencia un año después de su expedición, previa la divulgación del mismo que adelantará el Ministerio de Justicia.

"Artículo 4º El Gobierno rendirá al Congreso informe acerca de la manera como ejerció las facultades y lo hará dentro de los treinta (30) días

siguientes a la expedición del Código, si estuviere reunido el Congreso, o dentro de los treinta primeros días de las próximas sesiones ordinarias.

"Artículo 5º Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a 24 de enero de mil novecientos setenta y ocho".

Considera la demandante en escrito presentado el 11 de enero del año en curso, que las leyes acusadas violaron el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, en relación con el ordinal 2º del mismo, así como los artículos 2º, 26 y 55 del citado estatuto.

Los razonamientos en los cuales apoya su petición la demandante, se pueden sintetizar en estas afirmaciones:

1ª El Congreso "solo por excepción delega su función legislativa en el Presidente de la República".

2ª "Unicamente el Congreso puede expedir códigos y reformarlos".

3ª La Constitución no faculta al Congreso para otorgar al Presidente facultades que lo autoricen para expedir códigos, de modo que "el numeral 12 del artículo 76 únicamente puede ser utilizado por el Congreso en aquellas materias que no fueron señaladas expresamente para que esta Corporación directamente las regulara", esto es, todas las no enunciadas en aquel artículo.

4ª Por tales razones, el Congreso al dictar las leyes acusadas violó también el artículo 76 de la Constitución al expedir estas leyes, pues al expedir los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, éstos serán leyes no implantadas conforme a la Constitución; por igual motivo, hay violación del artículo 2º, en tanto se presenta ejercicio de poderes públicos en términos diferentes a los establecidos por la Constitución, lo cual acarrea también infracción del artículo 55.

La demandante considera que las disposiciones acusadas violan los artículos 2º, 26, 55 y 76, ordinales 2º y 12, porque el Congreso no está facultado por la Constitución "para delegar" la expedición de códigos, porque si éstos son expedidos por aquél se infringe el principio de legalidad y, en consecuencia, el legislador incurrió en "abuso de poder".

Por su parte el Procurador General de la Nación refuta las tesis de la demandante sosteniendo que las facultades extraordinarias no son una delegación, que la Reforma Constitucional de 1968 suprimió el trámite especial que debía darse a los códigos y a su iniciativa, por lo cual aquellas facultades sí pueden habilitar al Gobierno para expedir esta clase de estatutos. Invoca, además, numerosos antecedentes y, también, lo sostenido por la Corte en sentencia de 27 de abril de 1970, para terminar pidiendo la declaración de exequibilidad de las normas impugnadas.

Consideraciones de la Sala.

No se hicieron, y es lo primero que se debe anotar, reparos a la precisión de las facultades conferidas por las leyes acusadas, y la Sala las encuentra constitucionales en este aspecto, ni tampoco en cuanto a su ejercicio en el tiempo, pues contienen la correspondiente limitación, según exigencia del numeral 12 del artículo 76.

En lo tocante a los cargos formulados en la demanda que se estudia, la Sala debe advertir:

En la Constitución, hecha la salvedad de la nomenclatura, no existe diferencia ni de origen de contenido, ni de procedimiento de tramitación, con la excepción en este último aspecto de lo que establece el inciso 2º del artículo 76, entre las leyes comunes y los códigos a que se refiere el ordinal 2º del artículo 76. Por lo mismo, tampoco existe relación de jerarquía entre éstos y aquéllas, con subordinación de las últimas.

Tan cierta es la anterior afirmación, que si se lee atentamente la fórmula inicial del artículo mencionado, resulta que los códigos son expedidos por el Congreso "por medio de leyes", es decir, que los códigos son leyes, revisten la forma de leyes, se tramitan y aprueban como leyes, se interpretan, reforman y derogan mediante leyes, como lo prescriben los ordinales 1º y 2º del mismo artículo 76.

En consecuencia, expedir códigos es dictar leyes, es legislar, es ejercer función legislativa, o sea, desarrollar la competencia legislativa ordinaria del Congreso. Por eso, el ordinal 2º mencionado, a más del encabezamiento del artículo sobre el cual se llamó la atención, dice "expedir códigos en todos los ramos de la legislación...". De estas expresiones se deduce que el concepto de "código" se refiere simplemente a una cierta técnica legislativa, a una cierta forma de legislar, en tanto se pretenda una regulación sistemática de una materia en un estatuto único, pero no alude a un conjunto de disposiciones de contenido, valor o naturaleza diferentes a los de la ley común.

Dentro de estas precisiones, no habiendo diferencia sustancial entre la ley y los códigos y no estableciéndola la Constitución, el Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al Gobierno de las previstas y condicionadas en el ordinal

12 del artículo 76 tanto para expedir disposiciones con fuerza legislativa que tengan la forma de la ley ordinaria o adopten la denominación de códigos.

Carece también de fundamento la tesis de la demandante, en el sentido de que el Congreso solo puede dar facultades extraordinarias para aquellas cuestiones no expresamente enunciadas como materias de regulación legal en el artículo 76, las cuales identifica como competencias "indelegables", esto es, de ejercicio directo y exclusivo de aquella Corporación, porque tal restricción no está explicitada en la propia Constitución, y las excepciones deben ser expresas; porque "la conveniencia pública o la necesidad" a que se refiere el ordinal 12 que se comenta, pueden presentarse respecto de cualquiera de las materias enumeradas en el artículo 76, y porque si la competencia para expedir códigos está atribuida en el ordinal 2º del mismo al Congreso "en todos los ramos de la legislación", o sea, en todas las hipótesis en que puedan dictarse leyes, y fuera reservada al legislador, no habría materia alguna que sirviera de objeto a unas facultades extraordinarias.

Por lo anterior, la Sala no encuentra que exista violación del ordinal 12 del artículo 76, ni del ordinal 2º del mismo y, consecuencialmente, tampoco de los artículos 2º, 26 y 55 de la Constitución, derivada de las Leyes 5ª y 6ª de 1979.

Así mismo considera la Corte Suprema, Sala Constitucional, que las referidas leyes están de acuerdo con los demás preceptos de la Constitución y, por tanto, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le atribuye el mismo estatuto, con la intervención del Procurador General de la Nación, DECLARA exequibles las Leyes 5ª y 6ª de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

REAJUSTE DE PENSIONES EN EL RAMO DOCENTE

Exequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto adoptó como ley el Decreto legislativo número 309 de 1958 en la parte del artículo 3º que dice: "que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación".

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., abril 9 de de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 16.

REF.: **Expediente 780. Actores Javier Valderrama Reinales y otros. Inexequibilidad de la Ley 141 de 1961, en cuanto acogía como ley el artículo 3º, en la parte que se subraya del Decreto legislativo número 309 de 1958.**

Los ciudadanos Javier Valderrama Reinales, Carlos Martínez Chamorro y Carlos Luis Ibarra Villamizar piden a la Corte Suprema, en acción pública, se declare inexequible la Ley 141 de 1961 en cuanto acogía como ley el artículo 3º, en la parte que se subraya del Decreto legislativo número 309 de 1958, cuyo texto dice:

"Los servidores del ramo docente pensionados con arreglo a las leyes, *que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación,* tendrán derecho al reajuste de la pensión por una sola vez, después de cuatro (4) años de servicio ininterrumpido".

Afirman los actores que el artículo 3º en la parte acusada, viola el artículo 17 de la Constitución en cuanto desprotege al trabajador. Al respecto dicen:

"En efecto, al establecer el artículo 3º del Decreto 309 de 1958 que el reajuste opera para los servidores del ramo docente que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación, ha excluido tácitamente de tal reajuste a aquellos servidores pensionados del ramo docente que, *sin solución de continuidad,* prestaron después de pensionados servicios por cuatro o más años. Con tal exclusión se vulnera y desconoce para estos últimos servidores del ramo docente, el derecho que tienen de que el trabajo, como obligación social goce de la especial protección del Estado, tal como lo manda el artículo 17 de la Carta.

Y agrega:

"...si tienen derecho al reajuste contemplado en el Decreto 309 de 1958 los servidores docentes que se retiraron y volvieron, con mayor razón y justicia también tienen derecho al reajuste quienes en ningún momento dejaron de prestar el servicio y perseveraron en él, en beneficio más acentuado de la educación colombiana.

"Este es el lógico y verdadero espíritu de la norma. En ningún caso se quiso amparar el retiro, así fuera por un día para volver y así gozar del reajuste. En ningún caso pretendió el legislador establecer un privilegio odioso, una discriminación absurda, en favor de quienes pensionados se retiraron y volvieron al servicio educativo, con exclusión de los que, en forma laudable y meritoria, continuaron sin interrupción aportando su esfuerzo cotidiano al servicio del magisterio".

El Procurador General, por su parte, conceptúa que la norma es constitucional porque, aunque haya habido una omisión o un olvido por parte del legislador extraordinario, éstas no son causales que vulneren la Constitución y pueden originar la inexequibilidad.

Son sus palabras:

"Los argumentos que la demanda presenta en orden a demostrar la violación constitucio-

nal, constituyen motivos de justicia igualitaria, por no comprender la parte de la norma acusada a servidores de la educación que, hallándose en análogas condiciones, quedan al margen del beneficio que la disposición establece.

"Se ignoran las razones que motivaron al Gobierno en su condición de legislador extraordinario para no incluir dentro del reajuste pensional cuatrienal a aquellas pensiones de servidores del ramo de la educación que, sin solución de continuidad una vez pensionados siguen laborando en ese servicio público. Pero ello es indiferente en esta acción porque dentro del marco general de competencia que la Constitución traza al legislador, éste es libre y autónomo para otorgar determinados beneficios laborales, en forma directa a través de las leyes, o bien otorgando facultades específicas al Presidente de la República o, como en el presente caso, elevando a la categoría de leyes las determinaciones que tome el Ejecutivo mediante decretos legislativos en uso de las atribuciones del artículo 121 del Estatuto Superior. La mayor o menor amplitud con que esos beneficios se establezcan puede entrañar injusticia, olvido o voluntaria limitación del derecho, mas esa sola circunstancia no envuelve violación de ninguna disposición de la Carta, porque es bien sabido que la constitucionalidad de una ley es indiferente a la justicia de la misma".

Consideraciones.

1ª La norma acusada omite en verdad incluir a los servidores del ramo docente que hayan continuado prestando servicios luego de obtener el reconocimiento de su pensión con arreglo a las leyes a efecto de lograr un reajuste de la misma después de cuatro años de servicio ininterrumpido, causando aparentemente un perjuicio injusto para ese sector de la Administración Nacional.

La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, convalidada plebiscitariamente en 1957, expidió el Decreto legislativo número 309 de 1958 (julio 18), "en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional". De este decreto hace parte el artículo 3º acusado, cuya transcripción se hizo inicialmente.

Posteriormente se expidió la Ley 141 de 1961, cuyo artículo 1º dice: "Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores".

La vigencia de la disposición acusada ha sido reiterada por nuevas normas con fuerza de ley. Así los Decretos 435 de 1971 y 446 de 1973 expedidos con facultades legales, reajustan las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez y otras prestaciones del sector público con la sola exclusión en la rama docente de aquellos maestros que devenguen pensión complementaria de los departamentos o los municipios. Y, además, disposiciones posteriores han regulado en forma permanente y continua, sin sujeción a los cuatrenios indicados en el Decreto 309, los reajustes pensionales para todo el sector público de la Administración.

2ª Si, como observa el Procurador General, la mayor o menor amplitud con que esos beneficios se establezcan puede entrañar injusticia, lo que en el caso *sub judice* no aparece evidente, tal ocurrencia no entraña inconstitucionalidad ya que el legislador es autónomo para decretar prestaciones sociales en la forma que considere más acorde con las necesidades de sus servidores públicos o con las varias modalidades del servicio.

Reiteradamente ha dicho la Corte que su función es confrontar normas legales desde el punto de vista de la constitucionalidad pero no por otros aspectos.

3ª Con superior razón puede afirmarse que el descuido u olvido del legislador al no comprender todos los casos posibles a fin de lograr la generalidad absoluta no implica inexequibilidad, máxime cuando tales deficiencias pueden ser corregidas por el propio legislador, mas no por la Corte Suprema en perjuicio de quienes reúnen los requisitos exigidos en el estatuto disentido.

Estas consideraciones son suficientes para que la Corte Suprema de Justicia, en su Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelva:

Es EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adoptó como ley el Decreto legislativo número 309 de 1958 en la parte del artículo 3º que dice: "que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CELEBRACION DE CONTRATOS POR LA NACION Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Exequibles los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 123, 124, inciso 2º; 132, 189, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, y 201 del Decreto 150 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 16 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 19.

REF.: **Expediente 759. Demandante: Oscar Uribe M. Norma demandada: Decreto 150 de 1976. Artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 123, 124, inciso 2º; 132, 189, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201. Celebración de contratos por la Nación y entidades descentralizadas.**

El ciudadano Oscar Uribe M. pide a la Corte Suprema declarar inexequibles las siguientes normas:

"DECRETO NUMERO 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.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades 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...

"Artículo 4º *De la responsabilidad del consorcio.*

"A quienes en el evento previsto en el artículo anterior se les adjudicare un contrato, responderán mancomunada y solidariamente por su celebración y ejecución.

"Artículo 7º *De las inhabilidades.* No podrán celebrar por sí o por interpuesta persona los contratos a que se refiere el presente estatuto:

a) Quienes se hallen inhabilitados para ello por la Constitución y las leyes;

b) Quienes por hechos de que fueron responsables dieron lugar a la declaratoria de caducidad por parte de esas mismas entidades;

c) Quienes con anterioridad hubieren celebrado contratos estando inhabilitados para ello;

d) Quienes no se hallan inscritos, clasificados y calificados en el registro correspondiente, cuando los respectivos reglamentos así lo exigen;

e) Quienes en la fecha en que se haya de firmar el contrato no se encuentren a paz y salvo con el Tesoro Nacional por concepto de impuestos sobre la renta y complementarios. Este paz y salvo se exigirá a las personas naturales, a las jurídicas y a sus representantes legales.

"Las inhabilidades a que se refieren los literales b) y c) de este artículo se extenderán por cinco años, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que las constituyeron.

"Artículo 8º *De otros casos de inhabilidad.* Son también inhábiles para contratar:

"1º El cónyuge y los parientes de los empleados públicos, de los trabajadores oficiales y de los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los organismos descentralizados, con la entidad en la cual aquéllos y éstos prestan sus servicios y con las del sector administrativo al que la misma pertenece.

"2º Las sociedades en las que el cónyuge y los parientes de los empleados públicos, de los trabajadores oficiales y de los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los organismos descentralizados tengan separada o conjuntamente más del cincuenta por ciento (50%) del capital

social, con la entidad en la cual aquéllos y éstos prestan sus servicios y con las del sector administrativo al que la misma pertenece.

"3º Las sociedades en que sea socio el empleado público o trabajador oficial, con las entidades a que se refiere el presente Decreto.

"4º Las sociedades en las que sean socios los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los organismos descentralizados, con la entidad en la cual los mismos prestan sus servicios o con las del sector administrativo al que ésta pertenece.

"Para los efectos previstos en el presente Decreto, son parientes quienes se hallen dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil.

"Las disposiciones de este artículo no se aplican en el caso de las sociedades anónimas.

"Artículo 9º *De las incompatibilidades.* Sin perjuicio de las demás prohibiciones consagradas en otras normas, no podrán celebrar los contratos previstos en este estatuto:

"1º Los empleados públicos y trabajadores oficiales. Esta prohibición se extiende por todo el año siguiente a la fecha de su retiro, si se trata de la celebración de convenios con la entidad en la cual prestaron sus servicios o con organismos del sector administrativo al que la misma pertenece.

"2º Los miembros de las Juntas o Consejos Directivos de organismos descentralizados, mientras conserven tal carácter y un año después de su retiro, con la entidad a la cual prestan o prestaron sus servicios, con las que harán parte del sector administrativo al que ésta pertenece.

"Las personas a que se refiere el presente artículo no podrán en ningún momento contratar sobre asuntos o negocios de los cuales conocieron durante el ejercicio de sus funciones.

"Artículo 10. *De las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades.* No quedan cobijadas por las inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los artículos anteriores las personas que contraten por obligación legal o lo hagan para usar los bienes o servicios que las entidades a que se refiere el presente estatuto ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes los soliciten.

"Artículo 11. *De las sanciones a los contratos celebrados contra expresa prohibición.* La contravención de las anteriores prohibiciones dará lugar a que el representante legal de la respectiva entidad dé por terminado el contrato y proceda a su liquidación en el estado en que se encuentre, sin que haya lugar a reconocimiento o pago de indemnización alguna.

"A partir de la fecha de terminación, la Contraloría General de la República se abstendrá de autorizar cualquier giro o pago para el contrato terminado, salvo lo que resulte de la liquidación. Si por su celebración se causaren perjuicios a la entidad contratante, serán responsables solidariamente el contratista y el funcionario o funcionarios que lo hubieren celebrado. En todo caso quedarán a salvo las sanciones penales a que hubiere lugar.

"La Procuraduría General de la Nación velará por el cumplimiento de la presente disposición.

"Artículo 12. *De la información sobre las inhabilidades e incompatibilidades.* El Gobierno, previo concepto de la Contraloría General de la República, establecerá los medios que permitan conocer a quienes estén cobijados por las inhabilidades señaladas en los literales b) y c) del artículo 7º del presente estatuto, y, si fuere posible, por las demás inhabilidades e incompatibilidades consagradas en este Decreto.

"....

"Artículo 123. *De los inmuebles que se pueden vender o permutar.*

"Los predios rurales y urbanos que la Nación no requiera para su servicio podrán ser dados en venta o permutados.

"Artículo 124. *De la enajenación directa de inmuebles.* La venta de bienes inmuebles se efectuará por negociación directa cuando el avalúo practicado con tal fin por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no fuere superior a la suma de $ 500.000.00, en caso contrario, se realizará mediante licitación pública.

"Las zonas de carreteras y de caminos fuera de servicio y los predios requeridos por otras entidades públicas cualquiera que sea su valor podrán enajenarse directamente.

"En ningún caso el valor de la venta podrá ser inferior al del avalúo. No habrá lugar al avalúo aquí ordenado cuando para el cumplimiento de sus funciones, la respectiva entidad se dedique a la adquisición o construcción de inmuebles que deben ser dados en venta.

"Artículo 132. *De la enajenación de inmuebles en el exterior.* Los inmuebles que posea la Nación en el exterior podrán ser vendidos o permutados, previa autorización del Consejo de Ministros.

"....

"Artículo 189. *De las causales de nulidad absoluta.* Además de los casos previstos en las dis-

posiciones vigentes y los contratos a que se refiere el presente Decreto son absolutamente nulos:

a) Cuando se celebren por funcionarios que carezcan de competencia para ello o por alguna de las personas señaladas en los artículos 7º, 8º y 9º de este estauto;

b) Cuando no exista norma legal que autorice su celebración;

c) Cuando se hubieren celebrado con abuso o desviación de poder del funcionario respectivo;

d) Cuando no existiere en el presupuesto correspondiente partida a la cual pueda ser imputado el gasto que se proyecta realizar, y

e) Cuando no se efectuaren la licitación pública o privada que la ley ordene o cuando en la realización de las mismas se cometieren irregularidades.

"Artículo 190. *De la nulidad relativa.* Cualquier otro vicio u omisión no comprendido en el artículo anterior produce nulidad relativa. Con el cumplimiento del requisito o formalidad omitidos, se subsana esta nulidad. Mientras ello ocurre, el contrato no se puede ejecutar y si su ejecución hubiere empezado, la misma se suspenderá en el estado en que se halle.

"Si las partes no se allanan a subsanar las irregularidades anotadas, el contrato deberá ser demandado por la entidad interesada o por la Procuraduría General de la Nación.

"Artículo 194. *De la norma general sobre responsabilidad.* Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, los empleados públicos y trabajadores oficiales responderán civilmente por los perjuicios que causen a las entidades a que se refiere este Decreto, a los contratistas o a terceros, cuando celebren contratos sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades consignados en el presente estatuto.

"Esta responsabilidad cobija también a las personas que hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, siempre que ella se deduzca por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

"Artículo 195. *De la responsabilidad en caso de ejecución indebida.* En responsabilidad igual a la señalada en el artículo anterior, incurrirán quienes ocasionen perjuicios con motivo de la ejecución o inejecución indebidas de los contratos.

"Artículo 196. *De los perjuicios causados a la entidad contratante.* Cuando el perjuicio se cause a la entidad contratante, la acción correspondiente será iniciada por el representante legal de la misma o por la Procuraduría General de la Nación. Los empleados de la entidad respectiva deberán suministrar siempre los documentos, informaciones y declaraciones que se les soliciten.

"Artículo 197. *De los perjuicios causados a los contratistas o a terceros.* El contratista o el tercero lesionados por la celebración, ejecución o inejecución de un contrato podrán demandar, a su elección, a la entidad contratante, al funcionario o exfuncionario responsables a los dos en forma solidaria.

"La sentencia que se profiera señalará de manera precisa la responsabilidad de cada uno de los demandados.

"Artículo 198. *De la comparecencia en juicio de funcionarios o exfuncionarios.* Cuando dentro del proceso en que hubiere sido demandada únicamente la entidad contratante apareciere clara la responsabilidad de un funcionario o exfuncionario, de oficio o a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, se ordenará su comparecencia y se fallará conforme a lo que resultare probado.

"Artículo 199. *Del reparto de la responsabilidad.* Cuando fueren varios los empleados a quienes se deduzca responsabilidad, ésta se distribuirá entre los mismos, según la gravedad de la falta o faltas por ellos cometidas.

"Artículo 200. *De la manera de hacer efectivas las sentencias.* Las sentencias que se profieran a favor de contratistas o de terceros y en contra de funcionarios o exfuncionarios, se harán efectivas ante la justicia ordinaria.

"Por jurisdicción coactiva se cobrarán las que se dicten a favor de las entidades contratantes y ante dicha jurisdicción se demandará la repetición de lo que las mismas hubieren pagado habiendo debido hacerlo funcionarios o exfuncionarios.

"La Procuraduría General de la Nación velará por el cumplimiento de la presente disposición.

"Artículo 201. *De las faltas que dan lugar a la responsabilidad.* La responsabilidad a que se refieren los artículos anteriores, se deducirá exclusivamente en los casos de culpa grave o dolo".

Afirma el actor que "las anteriores disposiciones transcritas del Decreto 150 de 1976 violan el texto y el espíritu de los artículos 62, 76, numerales 11 y 12 y 120 numeral 8º de la Constitución Nacional".

Precisa su criterio así:

"En resumen, las disposiciones contenidas en los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 123, 124,

inciso 2º; 132, 189, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201 del Decreto número 150 de 1976, son inexequibles en cuanto:

a) Desbordan el alcance de las facultades precisas y *pro tempore* conferidas al Presidente de la República por la Ley 28 de 1974, y

b) Reglamentan materias que la Constitución ha reservado al legislador, y que éste no delegó en el Presidente de la República de manera expresa, precisa y temporalmente, con el fin de expedir el Decreto número 150 de 1976".

El Procurador General refuta las argumentaciones del actor y pide se declaren exequibles todas las normas acusadas.

Consideraciones.

1ª Aunque el actor no precisa, ni en el resumen transcrito ni en el cuerpo de la demanda, la razón de la violación de cada una de las normas que ocasionan su disentimiento, es conveniente hacer una distinción sobre el contenido de ellas a fin de confrontar más fácilmente su legitimidad constitucional, así:

a) Normas que se refieren a la responsabilidad de los contratistas, artículos 4º, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201;

b) Normas que crean inhabilidades, incompatibilidades y excepciones, artículos 7º, 8º, 9º, 10 y 12;

c) Normas que establecen sanciones y nulidades, artículos 11, 189 y 190, y

d) Normas que trazan pautas sobre venta de inmuebles, artículos 123, 124 y 132 todas del Decreto extraordinario número 150 de 1976.

2ª El decreto en mención fue expedido por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso por medio de la Ley 28 de 1974, cuyo artículo 2º en lo pertinente 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:

"1º Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de los 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".

Por el aspecto de la temporalidad, el Decreto 150 de 1976 (enero 27) se ciñe al límite fijado en la respectiva ley de facultades cuya vigencia empezó el 28 de enero de 1975, fecha de su inserción en el "Diario Oficial" (número 34244), en los términos del artículo 5º de la misma ley.

Del texto de las facultades conferidas al Presidente de la República se deduce que la voluntad del legislador fue la de que se expidiera un estatuto completo sobre la contratación administrativa, teniendo en cuenta los principios que estructuran el Estado moderno en cuanto a privilegios de la Administración, el interés social y las necesidades del servicio público.

3º Este criterio explica la extensión empleada en la regulación de los contratos administrativos. Al respecto el Procurador General anota:

"En efecto, si por 'formalidades' no solamente se entiende la forma del contrato, es decir, escrito verbal, consensual, etc., sino, además, el conjunto de requisitos que se habían de cumplir o llenar para ejecutar válidamente el contrato, se entiende que cuando la ley de facultades autorizó cambiar tales formalidades, quiso autorizar expresamente para modificar todos esos requisitos. Es bien sabido que 'cláusula' vale tanto como 'estipulación', pues ésta se consagra en aquélla. Pero es obvio que en todo contrato, y particularmente en los que celebra el Estado esas cláusulas que integran el contenido del contrato, viene desde el señalamiento de las personas o entidades que negocian, pasando por el objeto del mismo, sus disposiciones financieras, las responsabilidades de los contratantes, el modo de ejecución de las obligaciones, las llamadas cláusulas o estipulaciones exorbitantes, las responsabilidades inherentes al incumplimiento y la forma de deducirlas judicial o extrajudicialmente. Si esto es así, y creo que este Despacho no yerra al afirmar que lo es, resulta claro que cuando la ley de facultades autorizó al Gobierno para variar las cláusulas y requisitos de los contratos administrativos, se estaba refiriendo en forma ineludible y precisa a las materias que normalmente son objeto de contratación, y que deben quedar registradas en las cláusulas o estipulaciones del convenio. De otra manera carecería enteramente de sentido tal autorización. Y por último, cuando la ley de facultades autoriza al Gobierno para modificar los demás requisitos que deben llenar un contrato administrativo, se está refiriendo a todos aquellos hechos y circunstancias de que es necesario rodear a los de esta clase para que tengan validez jurídica".

4ª Lo anterior significa que la capacidad para contratar con la Administración, el régimen de

incompatibilidades e inhabilidades, la responsabilidad inherente y las sanciones y nulidades consecuentes, hacen parte de las formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para una válida contratación.

5ª Debe anotarse que la regulación para venta o permuta de inmuebles no es una autorización legal para la celebración de determinados contratos, sino el señalamiento de los requisitos que deben cumplirse una vez que la ley autorice concretamente la negociación, respecto de cuerpos ciertos que pertenezcan a la Nación y que estén ubicados en el territorio o fuera de él, en los términos del artículos 76-11 de la Carta.

No hay violación de los artículos 76-12, 118-8 o 62 de la Constitución ni de ninguno otro de sus preceptos.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 123, 124, inciso 2º; 132, 189, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201 del Decreto 150 de 1976.

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

Gonzalo Vargas Rubiano, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Ildefonso Méndez, Conjuez.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

REGIMEN JURIDICO DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES DEPARTAMENTALES

La Corte se declara inhibida para conocer de la demanda del Decreto 277 de 1958.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 23 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 22.

REF.: Expediente número 751. Régimen Jurídico de las Universidades Oficiales Departamentales. Decreto legislativo número 0277 de 1958. Actor: Nelson R. Mora.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo número 0277 de 1958, julio 16, cuyo texto completo reza así:

"Por el cual se establece el régimen jurídico de las Universidades Oficiales Departamentales".

La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

Considerando:

Que de conformidad con el artículo 120, numeral 13 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República dirigir e inspeccionar la Instrucción Pública Nacional;

Que no se ha expedido aún un estatuto jurídico que reglamente en su conjunto la organización y el funcionamiento de las universidades departamentales, pues las Leyes 39 de 1903, 68 de 1935 y el Decreto legislativo número 0364 bis de 1951, sólo han establecido normas que regulan algunas materias;

Que con fundamento en el precepto constitucional arriba citado, es indispensable organizar un régimen que al tiempo que consagre la persona jurídica autónoma de estas universidades, señale reglas legales que aseguren la estabilidad e independencia exigidas para que tales instituciones puedan cumplir su elevada misión científica y social, libre de la funesta intervención de la política partidista.

Decreta:

Objeto y Gobierno

"Artículo 1º Las Universidades Oficiales Departamentales, a partir de la vigencia de este decreto, serán personas jurídicas autónomas que tendrán por objeto el fomento de la alta cultura, la investigación científica, la formación profesional, la prestación de servicios investigativos, técnicos y sociales orientados a elevar el nivel moral, intelectual y económico de sus respectivas regiones y del país.

"Artículo 2º Para el cumplimiento de esta múltiple misión, las universidades departamentales tendrán un Gobierno integrado así:

a) Por un Consejo Superior Universitario;

b) Por un Consejo Directivo, y

c) Por el Rector.

Del Consejo Superior Universitario

"Artículo 3º El Consejo Superior Universitario ejercerá las siguientes funciones especiales:

1º Expedir los estatutos y las reformas que fueren necesarias atendiendo las recomendaciones del Consejo Directivo;

2º Crear, modificar y suprimir las facultades, los institutos y las escuelas que deban cumplir la función académica, investigativa y técnica, y aprobar los servicios asistenciales que se pres-

tarán a la comunidad por conducto de sus diversas entidades;

3º Tomar decisiones sobre modificación del patrimonio universitario de acuerdo con los estatutos;

4º Designar al Rector para el período que fijen los estatutos de cada universidad;

5º Elegir Decanos y Directores de las Facultades, Institutos y Escuelas, de ternas presentadas por el Rector para el período que fijen los estatutos;

6º Ratificar o informar motivadamente el presupuesto anual expedido por el Consejo Directivo, y

7º Las demás que le sean señaladas en este mismo cuerpo de leyes.

"Artículo 4º El Consejo Superior Universitario estará formado hasta por nueve (9) miembros, y de él harán parte el Gobernador y su representante, un delegado del Ministerio de Educación que deberá ser escogido entre los profesores de la respectiva universidad, uno de la Iglesia designado por el Ordinario respectivo, y representantes de los profesores, de los estudiantes y de corporaciones económicas o asociaciones profesionales o de antiguos alumnos, en el número y forma que determinen los estatutos.

Parágrafo 1º El Gobernador o su representante, será el Presidente del Consejo Superior, y sus faltas temporales o accidentales las llenará el Vicepresidente de la entidad, que será el Rector. A iniciativa del Presidente o del Rector, el Consejo será convocado cuantas veces fuere necesario, y sus sesiones tendrán lugar en el recinto universitario. El Rector sólo tendrá voz en el Consejo Superior.

Parágrafo 2º Los actuales Consejos Directivos de las universidades expedirán los reglamentos provisionales necesarios para la constitución de los respectivos Consejos Superiores.

Del Consejo Directivo y del Rector

"Artículo 5º Corresponde al Consejo Directivo la dirección general de la universidad en los órdenes docente, investigativo, técnico y administrativo, para lo cual cumplirá las funciones que fijen los estatutos, no asignadas a otra autoridad por el presente decreto.

"Artículo 6º El Consejo Directivo que presidirá el Rector, estará compuesto por los Decanos de las Facultades, un representante del profesorado y uno de los estudiantes. Podrán ser miembros también los Directores de Escuelas, Institutos y Departamentos que señalen los estatutos. El Secretario General, el Vicerrector, cuando lo hubiere, y el Síndico, tendrán voz pero no voto en dicho Consejo.

"Artículo 7º El Rector será la primera autoridad ejecutiva de la universidad y llevará su personería jurídica. Tendrá además, las siguientes funciones:

1ª Velar por el fiel cumplimiento de las leyes, ordenanzas, normas estatutarias y reglamentarias, y ejecutar y hacer cumplir los actos expedidos por el Consejo Superior y el Directivo.

2ª Presentar al Consejo Superior ternas, en las cuales incluirá por lo menos dos nombres de los tres que han de enviar los Consejos de Facultades, Institutos y Escuelas, para elegir Decanos y Directores.

3ª Presentar para su aprobación al Consejo Directivo el proyecto de presupuesto anual que dicha entidad remitirá al Consejo Superior para su adopción final.

4ª Rendir un informe anual sobre la marcha de la Universidad al Consejo Superior Universitario.

5ª Presentar candidatos al Consejo Directivo para la designación de Secretario General, y hacer lo propio al Consejo Superior para el nombramiento del Síndico.

6ª Delegar funciones en el Vicerrector, cuando existiere este cargo, con la aprobación del Consejo Directivo, y

7ª Las restantes que le asignen las leyes, los estatutos y reglamentos.

Del Secretario General y del Síndico

"Artículo 8º Bajo la dirección del Rector, el Secretario General atenderá los asuntos de su respectivo orden, que le sean señalados por los estatutos y reglamentos, y autorizará con su firma los actos del Consejo Superior, del Consejo Directivo y de la Rectoría.

"Artículo 9º El Síndico tendrá a su cargo el manejo, la conservación y vigilancia del patrimonio de la Universidad.

De las Facultades, Institutos y Escuelas

"Artículo 10. La organización y reglamentación de las Facultades, Institutos y Escuelas

corresponderán al Consejo Directivo. Toda reorganización o modificación de los reglamentos de las mismas exigirá la aprobación de esta entidad.

"Artículo 11. Las Facultades, Institutos y Escuelas, tendrán un Consejo de Facultad integrado en la forma que señalen los estatutos de cada Universidad.

Parágrafo. Podrán los estatutos crear organismos para el mejor funcionamiento académico de las Facultades.

Del Patrimonio

"Artículo 12. Dentro del patrimonio de las Universidades quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles de que actualmente gozan, los cuales pasarán a propiedad de ellas.

Parágrafo. La nación les transmitirá por Escritura Pública, debidamente registrada, el derecho de dominio sobre los inmuebles que les haya cedido u otorgado por una ley. Los departamentos y municipios quedan autorizados para proceder en igual forma.

"Artículo 13. Las Universidades administrarán de conformidad con el régimen de autonomía que consagra el presente Decreto, todos los aportes oficiales que reciban para el cumplimiento de su misión. La Contraloría General de la República establecerá un régimen de fiscalización, posterior a los gastos, para los auxilios que reciban las Universidades de las entidades públicas.

"Artículo 14. El patrimonio y los ingresos de las Universidades Departamentales y de las de todo el país, estarán exentos de todo impuesto nacional, departamental y municipal. Igualmente estarán libres de impuestos y contribuciones las transferencias a título gratuito, las herencias y legados, operaciones que no causarán derechos de Notaría y Registro.

Las donaciones no requerirán insinuación judicial.

Parágrafo. Quedan así mismo exentas de todo gravamen o depósito las importaciones de libros, revistas, laboratorios, equipos, sustancias, materiales y dotación que las universidades del país hagan para sus servicios docentes, científicos, administrativos y asistenciales. Tales importaciones requerirán del visto bueno del Ministro de Educación y de la licencia correspondiente por parte del Ministerio de Hacienda.

"Artículo 15. El aporte nacional a las universidades departamentales oficiales no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del presupuesto anual asignado al Ministerio de Educación Nacional, ni menor al dos por ciento (2%) del mismo presupuesto para las universidades privadas.

"Artículo 16. Las sumas de que habla el artículo 15 serán giradas anualmente al Fondo Universitario Nacional para que el Consejo Nacional de Rectores de la Institución las distribuya de acuerdo con las siguientes normas:

1ª El monto que cada una de las universidades oficiales o privadas reciba anualmente de conformidad con el presente artículo, no será menor a la suma percibida por concepto de aportes o auxilios ordinarios del Ministerio de Educación Nacional en la vigencia presupuestal de 1958;

2ª En la distribución del diez por ciento (10%) para las universidades oficiales departamentales, ningún aporte podrá ser menor a la suma de los auxilios que éstas reciban de sus departamentos y municipios;

3ª Para los excedentes se tendrán en cuenta las siguientes normas:

El número y clase de facultades y demás unidades docentes e investigativas; el número y costo del profesorado de tiempo completo y parcial; el porcentaje dedicado a gastos docentes, investigativos y de administración; el número de estudiantes según su clasificación por facultades y otras unidades docentes; el recargo en los servicios universitarios por el clima u otros factores. El Consejo Nacional de Rectores tendrá en cuenta, además, los ensanches y mejoras en su concepto aconsejables y necesarios para el avance científico y técnico de las universidades y de sus respectivas regiones.

"Artículo 17. El monto de las donaciones o auxilios que para fines docentes e investigativos, o para incremento del patrimonio, hicieron personas naturales o jurídicas a favor de las universidades, se deducirá de la renta bruta para la determinación o cómputo de la renta líquida, siempre que se cumplan las condiciones estipuladas en los ordinales a) y b) del artículo 52 del Decreto legislativo de 1958.

"Artículo 18. Las universidades oficiales departamentales dedicarán hasta un cinco por ciento (5%) del monto presupuestal a un Fondo de Formación y Especialización de Profesores y Científicos al servicio preferente o exclusivo de ellas. Los estatutos de cada universidad establecerán todo lo relacionado con la constitución y funcionamiento de este Fondo.

Disposiciones finales

"Artículo 19. Los estatutos fijarán las calidades necesarias para ejercer cargos directivos, docentes o representativos en estas universidades; determinarán así mismo la mayoría requerida para adoptar decisiones, y señalarán el período de los miembros del Consejo Superior y del Consejo Directivo en los casos en que fuere necesario.

"Artículo 20. En las universidades departamentales funcionará, a cargo de ellas, el culto católico atendido por un Capellán autorizado por la Curia del lugar, para atender al servicio religioso del personal universitario que lo desee.

"Artículo 21. Las universidades departamentales deberán someter su régimen interno a lo dispuesto en este Decreto dentro del año académico inmediatamente siguiente a su vigencia.

"Artículo 22. La Universidad Distrital de Bogotá se considerará como oficial seccional para los efectos de este ordenamiento y demás disposiciones legales. En donde se diga Gobernador se entenderá Alcalde, y lo propio respecto de los términos Departamento y Distrito.

"Artículo 23. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

"Comuníquese y publíquese.

"....."

Este decreto legislativo fue incorporado en la legislación ordinaria definitivamente por medio de la Ley 141 de 1961, diciembre 16, cuyos dos únicos artículos son los siguientes:

"Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 1º Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

Artículo 2º Esta Ley regirá desde su sanción".

Contra los preceptos anteriormente transcritos promueve el ciudadano Nelson R. Mora demanda de inexequibilidad.

Fundamentos de la demanda

Que han padecido quebranto los preceptos constitucionales consagratorios de la autonomía de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá para la administración de los asuntos seccionales. Que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. Que el Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos e impuestos de tales entidades. Que corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas, reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento y determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y la expedición anual del presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador, y que en el Distrito Especial de Bogotá la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre las materias análogas a las que se acaban de mencionar, corresponde al Alcalde.

Es decir que han sido violados los artículos 182, 183, 187 y 189 de la Constitución Política Nacional porque los ordenamientos del Decreto 0277 desconocen "la independencia de las entidades seccionales para todo lo relativo con las universidades oficiales de su propiedad". Y además se dispone de bienes y rentas que son propiedad de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, que gozan de las mismas garantías que la Carta Política otorga a la propiedad privada.

Y por último considera que el artículo 121 de la Constitución Nacional también ha sido quebrantado porque el Decreto acusado contiene normas que no pueden ser dictadas como legislación de emergencia.

Concepto del Procurador General de la Nación

En primer término, este alto funcionario rebate las argumentaciones de la demanda con la tesis de que "la autonomía administrativa y fiscal de los departamentos y del denominado Distrito Especial de Bogotá, no era absoluta en 1961 ni lo es actualmente", pues en lo funda-

mental aquella autonomía está sometida a los principios o pautas señalados por la Constitución y por la ley.

Y agrega:

"Ciertamente entonces (en 1958 y 1961) no existía en lo departamental y municipal el régimen de planeación del gasto público, ni por lo mismo se había reservado a los gobernadores y alcaldes la iniciativa de los proyectos de ordenanzas y de acuerdos relacionados con el gasto público, como tampoco se hablaba de la estructura de la administración y de la competencia para llevarla a cabo. Pero si en alguno de esos aspectos el decreto demandado resultare en contrariedad, que no lo creo por lo ya afirmado, con las nuevas disposiciones, lo que se ha producido, repito, es una simple derogatoria de los mismos y no un fenómeno de inexequibilidad".

Empero, después del análisis a fondo de la demanda que hace el Procurador, éste suscita una duda relativa a la competencia de la Corte para el juzgamiento del Decreto 0277 de 1958.

La inquietud planteada consiste en que por el contenido mismo del decreto y por la invocación que este hace en su encabezamiento, se trata de reglamento constitucional expedido por el Presidente de la República, con base en el ordinal 13 (hoy 12), artículo 120 de la Carta Política, y no ciertamente de decreto emanado del artículo 121 de la misma.

Consideraciones de la Corte

1ª El título mismo del Decreto 0277 de 1958 ("por el cual se establece el régimen jurídico de las universidades oficiales departamentales"), y el contenido de sus veintitrés (23) artículos arriba transcritos, indican que se trata de un verdadero estatuto o regulación del régimen jurídico de tales centros de educación superior. En efecto, los capítulos en que el decreto se divide tratan del objeto y gobierno de las universidades oficiales departamentales. Del Consejo Directivo y del Rector. Del Secretario General y del Síndico. De las Facultades, Institutos y Escuelas. Del patrimonio. Y, por último, disposiciones finales.

2ª También es cierto que si el Decreto 0277 pretende basarse en el artículo 121 de la Constitución, no lo es menos que el mismo decreto inicia su parte considerativa en la siguiente forma:

"De conformidad con el artículo 120 numeral 13 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República, reglamentar, dirigir e inspeccionar la Instrucción Pública Nacional; (Subraya la Corte).

"Que no se ha expedido aún un estatuto jurídico que reglamente en su conjunto la organización y el funcionamiento de las universidades departamentales pues las Leyes 39 de 1903, 68 de 1935 y el Decreto legislativo número 0264 bis de 1951, sólo han establecido normas que regulan algunas materias, y

"Que con fundamento en el precepto constitucional arriba citado, (también subraya la Corte), es indispensable organizar un régimen que al tiempo que consagra la personería jurídica autónoma de estas universidades, señale reglas legales que aseguren la estabilidad e independencia exigidas para que tales instituciones puedan cumplir su elevada misión científica y social, libre de la funesta intervención de la política partidista".

3ª Vale la pena observar que en este decreto, presuntamente legislativo por la invocación del artículo 121, no se hace mención alguna del Decreto legislativo número 3518 de 1949, noviembre 9 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, referencia que sí aparece en los centenares de decretos legislativos dictados a partir de aquella fecha y hasta el 20 de julio de 1958. (Leyes 2ª de 1958 y 141 de 1961).

4ª Quizá por esa manía que alguien llamó "la fiebre obsidional", se dictaron durante aquel prolongado lapso, a pretexto de estado de sitio, decretos legislativos sobre las más diversas materias, aún las más extrañas al restablecimiento de la normalidad. Tales a manera de ejemplo, los decretos legislativos para conmemorar los centenarios de los nacimientos del General Próspero Pinzón (Decreto legislativo número 3709-50), del General Ramón González Valencia (Decreto legislativo número 0793-51), de los 20 años del fallecimiento del doctor Arcadio Charry (Decreto legislativo número 1254-52), del centenario de la muerte del Arzobispo Manuel José Mosquera (Decreto legislativo número 2599-53) Federico Ozanán, fundador de la Sociedad de San Vicente de Paúl (Decreto legislativo número 2601-53) del centenario del nacimiento de Rufino José Cuervo (Decreto legislativo número 2826-53). Y de conmemoración del 3º Centenario de la fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Decreto legislativo número 2461 de 13 de octubre de 1952).

5ª El contenido intrínseco del decreto enjuiciado es el de un reglamento expedido por el Presidente de la República con base en la atribución conferida en el hoy numeral 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional. Porque aunque se le haya pretendido revestir de la forma de un decreto legislativo, en el fondo es un reglamento constitucional, derivado de aquella facultad, y cuyo fuero no corresponde a la Corte Suprema de Justicia. (Artículo 214 de la Constitución Nacional).

6ª A esta conclusión llega la Corte por considerar que en derecho la esencia del fenómeno jurídico deriva de su propia naturaleza y no de la denominación formal que caprichosa o arbitrariamente se le asigne. Y porque la legalidad marcial está instituida como un régimen esencialmente transitorio para alcanzar cuanto antes la normalidad, la cual una vez obtenida hace desaparecer a aquella. Y nada más extraño para el logro de la antedicha finalidad que dictar normas que por su propio contenido son estables y tienden a perdurar. Regular el establecimiento y funcionamiento de universidades oficiales departamentales es cuestión para un porvenir perdurable y no meramente contingente y transitorio. Es una cuestión de paz y no un asunto de guerra para restablecer la paz.

Conclusión:

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación se declara inhibida para conocer de la demanda de INEXEQUIBILIDAD del Decreto 0277 de 1958.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Carlos J. Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Luis Carlos Sáchica.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

PROHIBICION DE NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN SEGUROS, BANCOS Y OTROS SECTORES ECONOMICOS

Exequible el artículo 1º de la Ley 55 de 1975.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 24 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 23.

REF.: Expediente número 776. Artículo 1º de la Ley 55 de 1975. Prohibición de nuevas inversiones extranjeras directas en seguros, bancos y otros sectores económicos. Actor: Ernesto Mc Allister Pradilla.

El ciudadano Ernesto McAllister Pradilla, pidió en escrito presentado el 7 de noviembre de 1979 la declaración de inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 55 de 1975, que dice:

"Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente Ley no se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, capitalización, bancos y otros establecimientos de crédito y demás instituciones e intermediarios financieros.

"Exceptúase de lo anterior la prohibición a inversión directa en moneda libremente convertible, originaria de países miembros del Acuerdo de Cartagena, si se hace en nuevos bancos nacionales o de carácter mixto de conformidad con lo establecido en esta Ley y siempre que la inversión en su totalidad pertenezca a nacionales de uno o más países miembros del Acuerdo y que en ellos se otorgue tratamiento de reciprocidad a la inversión colombiana directa".

Sostiene el actor que la disposición transcrita viola el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, y da como fundamentos de derecho, dice, los invocados por el Departamento Nacional de Planeación en la Comunicación J-151, dirigida a la Superintendencia Bancaria el 17 de julio de 1979, copia de la cual adjuntó a la demanda; pero, a la vez, considera que la interpretación de la disposición acusada hecha por ese Departamento no corresponde a la voluntad del Congreso "que votó esta ley con la condición de que no hubiera nueva inversión extranjera en la banca y en las demás instituciones financieras".

La tesis del Departamento de Planeación sustentada en la referida comunicación es la de que la materia regulada en la norma que se impugna es de la competencia privativa del Presidente de la República por lo cual, con base en la llamada excepción de inconstitucionalidad, la prescripción de aquella disposición no debe aplicarse.

El Procurador General de la Nación, por su parte, concluye su Concepto número 419 del 19 de enero del presente año, así:

"Estimo aplicables al artículo demandado en esta oportunidad, los argumentos expuestos por la Corte en el mencionado fallo de 16 de julio de 1976 (en el cual la Corte declaró la exequibilidad de los demás artículos de la Ley 55 de 1975) y con fundamento en ellos, solicito a la Sala Constitucional de la honorable Corte, declarar exequible el artículo 1º de la Ley 55 de 1975".

Contra el anterior concepto el ciudadano Carlos Navia Raffo presentó un escrito apoyándose en las peticiones de los ciudadanos Miguel Aguilera R. y León Posse Arboleda. En el mismo sentido intervino el ciudadano Germán Castro Martínez, en escrito presentado el 8 de febrero.

El ciudadano Apolinar Díaz Callejas impugnó la demanda en escrito del 30 de noviembre de 1979, fundándose en que la disposición acusada

corresponde a compromisos y disposiciones emanados del Acuerdo de Cartagena y de los órganos del mismo, y a la política convenida en aquél por los países miembros en lo referente al sector bancario, financiero y de seguros, y rebate las argumentaciones del Jefe de Planeación en lo referente a competencias del Congreso y del Presidente de la República en dicha área, y hace notar finalmente que el Acto legislativo número 1 de 1979 derogó el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución.

Por otra parte, el ciudadano Miguel Aguilera Rogers coadyuva la demanda, ampliando la acusación al quebranto del ordinal 18 del artículo 76, del numeral 20 de la Constitución, y distinguiendo claramente en el texto de la Ley 55 su artículo 1º, referente al régimen de capitales extranjeros, materia regulada por el Decreto 444 de 1967 y por la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, incorporada por el Decreto 1900 de 1974, y las demás disposiciones de esa ley referentes a la obligatoria transformación ordenada a las entidades bancarias extranjeras, para concluir que la intervención del Congreso en el régimen de capitales extranjeros es inconstitucional.

Además, el ciudadano León Posse Arboleda coadyuva igualmente la demanda, con esta consideración básica:

"De manera que el artículo 1º de la Ley 55 de 1975, en cuanto prohíbe la nueva inversión extranjera directa en el sistema bancario resulta extraña al poder del Congreso, pues, en esta parte la facultad legislativa del Gobierno proviene del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 24 de la Comisión, conforme con lo previsto en los artículos 76 numeral 18 y 120 numeral 14 de la Constitución.

"Estas consideraciones sobre principios fundamentales de nuestra Constitución son las que movieron, con base en decisiones de la Corte, al Departamento Nacional de Planeación a estimar procedente la excepción de inconstitucionalidad de la regla para admitir la posibilidad de la inversión extranjera dentro del sistema bancario pero respetando el marco de la empresa mixta que autorizó el Decreto 387 de 1974 y la propia Ley 55 de 1975 para la banca, ya existente. Es decir que Planeación Nacional, conforme a la política del Gobierno, da cumplimiento a normas legales internas y del comercio internacional sin menoscabo de lo ordenado por el Congreso el cual además, no tenía facultad legislativa en el campo del inciso 1º del artículo 1º de la Ley 55 de 1975".

Refuerza las anteriores consideraciones con esta final:

"El legislador de 1975 excepcionó al régimen común al permitir la empresa mixta en el sector. Empero, no excepcionó a la empresa mixta, ni al derecho del inversionista extranjero en ella, pues, no lo podía hacer toda vez que la empresa mixta la regula el Acuerdo (Artículo 1º del Decreto 1900 de 1973) y el derecho del inversionista extranjero, en esa clase de empresa, a participar en los aumentos de capital lo regula el artículo 4º del mismo Acuerdo (Decreto 1900 de 1973 y artículo 3º Decreto 170 de 1977), o sean Decisiones 24 y 103 de la Comisión y no es dable al Congreso variar por ley interna normas de un Acuerdo internacional, pues, así violaría la Constitución".

Intervinieron también para solicitar la declaratoria de inexequibilidad pedida en la demanda los ciudadanos Manuel Pachón Muñoz y Alberto Díaz Rubio.

Consideraciones de la Corte

La Ley 55 de 1975, de la cual forma parte la disposición acusada, es una ley de intervención económica corriente, ordinaria. Es simple ejercicio de la potestad de intervención del Estado en la economía, según la facultad conferida al legislador en el artículo 32 de la Constitución.

Para fijar exactamente la naturaleza y carácter de esa ley, y dentro de ella los de su artículo 1º, es necesario precisar:

1. Que no se trata, de ninguna manera, de dictar una regulación de un servicio público, el bancario, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 39 constitucional cuando dice:

"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 (artículo 15 del Acto legislativo número 1 de 1936)";

Esto, en razón de que el artículo 1º que se estudia no se refiere a la prestación de aquel servicio y, además, por comprender también el ámbito de los seguros, la capitalización y la inversión financiera, actividades que, en ningún caso, pueden considerarse de servicio público.

2. Tampoco es una regulación de la facultad presidencial prevista en el ordinal 15 del artículo 120 con estas palabras:

"....."

"15. Ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, *conforme a las leyes*";

3. Tampoco la disposición acusada es reguladora, en sentido estricto, específico, de las actividades de personas naturales o jurídicas cuyo objeto sea manejar, aprovechar o invertir fondos provenientes del ahorro privado, porque bien claro resulta de su texto que lo que establece precisamente es una prohibición, sin dictar reglas respecto de los tres tipos de operaciones acabados de mencionar.

En verdad, ese artículo se limita a formular la política colombiana frente a la importación de capitales, distintos a los procedentes de países miembros del Acuerdo de Cartagena, destinados al sector bancario, de seguros, de capitalización e intermediarios financieros; política consistente en reservar al capital nacional, con la salvedad antes hecha, dichas actividades. Prohibir a los extranjeros la posibilidad de crear establecimientos de ese tipo, no es dictar regulaciones sobre el ahorro, sino intervenir esa zona de la actividad económica en ejercicio de la dirección general que de la economía tiene el Estado, para procurar el desarrollo, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 32.

4. En cambio, es más lógico pensar que ante el principio de igualdad de tratamiento para los nacionales y extranjeros establecido en la primera parte del artículo 11 de la Constitución, el legislador con base en la excepción contenida en el mismo texto, dispuso por razones de orden público negar el ejercicio de determinados derechos a los segundos. Niega efectivamente, el artículo 1º en estudio, el derecho civil de hacer inversiones extranjeras en seguros, capitalizaciones, bancos, establecimientos de crédito y demás instituciones e intermediarios financieros.

Esto es, que el legislador, con base en la excepción referida permisiva de negación y restricciones de los derechos civiles a los extranjeros, mediante una norma que es de derecho público en cuanto implica una prohibición obligatoria ("jus cogens"), mas no optativa a los inversionistas extranjeros, que les impide invertir en los renglones aludidos para remediar o prevenir situaciones de orden público originadas en causas socio-económicas, entre otras, las resultantes del inadecuado uso de los recursos y factores nacionales o las causadas por la libre y ventajosa concurrencia del capital extranjero a áreas básicas del financiamiento doméstico, que el capital nacional puede y debe cubrir exclusivamente para asegurar la independencia económica y la autonomía de la producción; o por la existencia de "enclaves" extranjeros en puntos vitales de la economía nacional, contrarios a la nacionalización plena del producto, al pleno empleo de la mano de obra propia, y a un desarrollo equilibrado tanto de naturaleza económica como de índole social; a las deficiencias estructurales determinadas por la exigüidad o limitación de la producción y el mercado nacionales, cuyo remedio es la integración regional, con la secuela de usar racionalmente los propios recursos (exclusión del capital foráneo de las áreas suficientemente atendidas por el capital nacional, o de los sectores estratégicos), como acaece en el llamado Acuerdo Subregional Andino, o Acuerdo de Cartagena, del cual forma parte Colombia, y cuyas disposiciones respecto de la prohibición de admitir el capital de fuera de la zona en las áreas mencionadas coinciden con el mandato prohibitivo del artículo 1º de la Ley 55 de 1975, cuya validez constitucional aquí se examina.

5. Por otra parte, y en lo que respecta a inversionistas extranjeros que sean personas jurídicas o sociedades de tipo comercial y financiero, el artículo 12 de la Carta autoriza igualmente al legislador para que, por la ley, determine la *capacidad,* el reconocimiento y el *régimen propio* de aquéllas; en consecuencia, *a fortiori,* si esas personas jurídicas son extranjeras, el legislador puede limitar su capacidad de inversión de capital en determinadas áreas, lo cual, además, implica establecer su régimen propio, que también está dentro de las atribuciones del Congreso.

Es pertinente advertir, aunque es obvio, que la aplicación de la norma acusada supone su compatibilidad con las regulaciones hechas en actos internacionales que obliguen a Colombia.

El artículo acusado no viola las normas constitucionales señaladas por el actor ni otra alguna de la Carta.

Por todo lo anterior, es forzoso concluir que la competencia que ejerció el Congreso al dictar la Ley 55 de 1975 es la de intervenir las actividades crediticias, financieras y de seguros y capitalización, sin permitir nuevos aportes de origen extranjero, salvo las excepciones estable-

cidas en la ley, todo ello en uso de la facultad que le confiere el artículo 32 de la Constitución, de manera que no ha usurpado la competencia que otorga el ordinal 14 del artículo 120 al Presidente de la República.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 55 de 1975.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Carlos Sáchica, Carlos Medellín Forero, Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

PARTICIPACION A INTENDENCIAS, COMISARIAS Y A SUS MUNICIPIOS Y CORREGIMIENTOS DE UN BENEFICIO FISCAL (IMPUESTO A LAS VENTAS)

Inexequible en su totalidad la Ley 10 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 23 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 22.

REF.: Expediente número 773. Ley 10 de 1979. Actor: Víctor Renán Barco.

El Congreso Nacional expidió la Ley 10 de 1979, por la cual "se extiende a las intendencias y comisarías y a sus municipios y corregimientos un beneficio fiscal". Beneficio que consiste en la participación de dichas intendencias, comisarías, municipios y corregimientos en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975.

El ciudadano Víctor Renán Barco, en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Carta Política, pide que la Corte Suprema de Justicia declare la inexequibilidad de dicha Ley.

Norma acusada

El texto de la Ley 10 del 24 de enero de 1979 es el siguiente:

"El Congreso de Colombia,

"*Decreta:*

"Artículo 1º A partir de la vigencia fiscal de 1979, las intendencias y comisarías, sus municipios y los corregimientos intendenciales y comisariales serán beneficiarios de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975.

"Artículo 2º La participación ordenada se distribuirá, liquidará y pagará en las condiciones, porcentajes y términos señalados en las normas vigentes para los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, y la generalidad de los municipios colombianos.

"En consecuencia y para los efectos aquí previstos, las intendencias y comisarías se consideran como departamentos y los municipios de aquéllas como cualquier otro municipio del país. A éstos se asimilan igualmente los corregimientos intendenciales y comisariales que no hagan parte del territorio de ningún municipio.

"Artículo 3º De acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores, la presente Ley no aumenta el porcentaje de renta cedido por la nación a las diferentes entidades territoriales ni conlleva reajuste alguno en la tarifa impositiva.

"Artículo 4º Las autoridades de los municipios y corregimientos de las intendencias y comisarías no podrán distribuir los recursos que conforme a esta Ley les correspondan, ni adquirir compromisos con cargo a ellos sin que medie concepto previo y favorable del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO), entidad que para el efecto elaborará los correspondientes planes y programas de inversión. En éstos deberá darse prioridad a las obras de infraestructura que requiera la eficiente prestación de los diferentes servicios públicos y las que interesen a varios municipios o regiones.

"Artículo 5º La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

Fundamentos de la acusación

Son dos los cargos que el querellante formula contra el ordenamiento transcrito.

Por el 1º se considera que viola el artículo 79, relacionado con las excepciones consagradas por el artículo 76 de la Constitución Nacional porque las leyes que ordenan participaciones en las Rentas Nacionales o transferencias de las mismas solo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. Y la Ley 10 de 1979 no tuvo su origen en iniciativa gubernamental sino en proyecto elaborado y propuesto por un Senador de la República, el Senador por la Circunscripción de Boyacá Jaime Castro. Y el 2º consiste en violación del precepto 81 de la Carta por cuanto el trámite que a dicho proyecto se le imprimió en las Comisiones Permanentes Constitucionales de cada Cámara no fue en el seno de la Comisión Tercera, que era la competente por tratarse de ordenamiento de gastos y referirse a manejo de Hacienda Pública, sino en el de la Comisión Primera a quien está atribuido en general el conocimiento de asuntos referentes a las administraciones locales (departamental o municipal).

Trámite del negocio de inexequibilidad

Como la acusación versa sustancialmente por defectos de forma en la expedición de la Ley, el Magistrado Sustanciador dispuso que la Presidencia del Senado enviara copia auténtica del expediente contentivo de la tramitación de la Ley, lo cual efectivamente se hizo y dicho expediente aparece agregado a los autos.

Durante el traslado al señor Procurador General de la Nación se presentaron como parte impugnadora de la acción los ciudadanos Marco Antonio Díaz Guevara y Jaime Castro.

Rendido ya el concepto del Agente del Ministerio Público y estando el negocio para sentencia se constituyó también como parte opositora el ciudadano Gustavo Svenson Cervera.

Concepto del Procurador General de la Nación

Considera el Jefe del Ministerio Público que la ley *sub judice* es inconstitucional por no haberse originado en el Gobierno sino a iniciativa de un miembro del Congreso, tratándose de aquellas leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (artículo 79 de la Carta). Y que, además, el proyecto de ley no fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera, que era la competente, sino por la Comisión Primera, a quien no le correspondía. Termina pues el Procurador coadyuvando la solicitud de inexequibilidad, no sin dolerse de que se trata de ley que tiene un hondo sentido de justicia social distributiva al incorporar en el beneficio de la participación en el impuesto nacional de ventas a los municipios más pobres y desamparados del país.

Consideraciones de la Corte

La Ley impugnada, por ordenar participaciones en rentas nacionales, ha debido ser propuesta por el Gobierno o a iniciativa de éste.

Sin embargo su origen provino de iniciativa de un Senador de la República.

Más adelante en el curso de la tramitación de la Ley el señor Ministro de Gobierno dejó testimonio escrito de que tal iniciativa no sólo no contraría los anhelos del Ejecutivo sino que refleja "la política del Gobierno de llegar a todos los sectores de la población colombiana y el criterio de esta administración de darle participación al territorio nacional en todos sus niveles".

En concepto de la Corte, esta circunstancial manifestación del señor Ministro no purifica la irregularidad inicial de la Ley. Porque ha de entenderse que las leyes que solo pueden ser propuestas al Congreso a iniciativa del Gobierno, lo deben ser desde su origen, desde la presentación misma del proyecto para que desde entonces quede abierto ampliamente el camino para su discurrir parlamentario.

Lo contrario, además de defraudación de las normas constitucionales que reservan a la iniciativa del Gobierno la presentación de determinados proyectos, sembrarían el caos y el desorden en el trámite legislativo. Porque si no se exige *ab initio* la expresa manifestación de la voluntad gubernativa, ésta podría hacerse en cualquier etapa de los debates reglamentarios de una y otra Cámara.

Un principio racional de interpretación exige, pues, que la iniciativa oficial se manifieste desde el primer momento y no al través de las vicisitudes de la deliberación legislativa.

Así lo tienen establecido esta misma Corte y el Consejo de Estado:

"La adhesión escrita de un Ministro de Estado a proyectos de ley que debiendo ser presentados por el Gobierno, no lo fueron, no suple

el mandato constitucional de la iniciativa, ni es suficiente para satisfacerlo''. (Sentencia Sala Plena, enero 20 de 1971).

''De lo que se desprende que tratándose de proyectos de ley de facultades sobre materias no reservadas a la iniciativa del Gobierno, es indiferente que tengan origen gubernamental o parlamentario; pero, al contrario, si los proyectos otorgan facultades sobre asuntos de la iniciativa del Gobierno, y han sido presentados por Congresistas, la circunstancia de que los ministros apoyan su tramitación, no sanea el vicio original de procedimiento, ya que es el ejercicio de una iniciativa no atribuida por la Constitución a los miembros de las Cámaras Legislativas''. (Concepto octubre 8 de 1971 del Consejo de Estado al Ministro de Minas y Petróleos).

Finalmente por tratarse de Ley referente a impuestos nacionales su trámite ha debido surtirse ante las Comisiones Cuarta del Congreso y no ante las Comisiones Primera, como irregularmente se hizo.

Conclusión:

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLE en su totalidad la Ley 10 de 1979 ''por la cual se extiende a las intendencias y comisarías y a sus municipios y corregimientos un beneficio fiscal.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Inexequibles los artículos 1º, 20, 22, 26, 28, 30, 31, 37, 39, 52 y 54 en las partes acusadas del Decreto-ley número 924 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 24 de abril de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 23.

REF.: Expediente número 768. Inexequibilidad de los artículos 1º, 20, 22, 26, 28, 30, 31, 37, 39, 52 y 54 del Decreto-ley número 924 de 1976. Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República. Actor: Alvaro Copete Lizarralde.

En ejercicio de derecho inherente a la ciudadanía, don Alvaro Copete Lizarralde, en libelo de octubre 15 próximo pasado, pide a la Corte que declare inexequibles parcialmente unos y totalmente otros artículos del Decreto-ley número 924 de 1976 "por el cual se establece la Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República".

Tal Decreto fue dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República por la Ley 20 de 1975. Fue dictado en su tiempo y sobre exorbitancia no formula ataque alguno el actor.

Acto acusado:

Los artículos acusados del Decreto 924 de 1976 son los siguientes:

"Artículo 1º Para cumplir las funciones asignadas en la Constitución y en la Ley, la Contraloría General de la República tendrá, bajo la dirección y dependencia del Contralor General de la República, las siguientes unidades de dirección, asesoría, ejecución y coordinación:

"....

"11. Dirección de Auditoría Financiera y Operativa.

"....

"2º Dirección de Auditoría de Entidades Financieras y de Seguros.

a) Sección de Supervisión.

b) Sección de Auditoría Financiera.

c) Sección de Auditoría Operativa.

"Artículo 20. Para efectos del control fiscal, el sector de fomento económico comprende los siguientes organismos o los que hagan sus veces:

a) Ministerio de Desarrollo Económico y sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas;

b) Ministerio de Minas y Energía y sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas;

c) Ministerio de Agricultura y sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas;

d) Ministerio de Obras Públicas y Transporte y sus entidades descentralizadas adscritas o vinculadas;

e) Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y sus entidades descentralizadas adscritas o que se le vinculen.

f) Departamento Nacional de Planeación y sus entidades descentralizadas adscritas o que se le vinculen.

"Artículo 22. Para efectos del control fiscal, el Sector de Desarrollo Cultural y Social comprende los siguientes organismos o los que hagan sus veces.

a) Ministerio de Educación Nacional y sus entidades descentralizadas adscritas y que se le vinculen;

b) Ministerio de Salud Pública y sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas;

c) Ministerio de Comunicaciones y sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas;

d) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas;

"Artículo 26. Para efectos del control fiscal, el Sector de Servicios Gubernamentales comprende los siguientes organismos o los que hagan sus veces;

"....

b) Ministerio de Relaciones Exteriores y las entidades descentralizadas que se le adscriban y vinculen;

c) Ministerio de Gobierno y sus entidades descentralizadas adscritas y que se le vinculen;

d) Ministerio de Defensa Nacional y sus entidades descentralizadas adscritas y que se le vinculen.

e) Ministerio de Justicia y sus entidades descentralizadas adscritas y que se le vinculen;

f) Departamentos Administrativos, a excepción del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, y sus correspondientes entidades descentralizadas adscritas o que se vinculen, y el Departamento Nacional de Planeación y sus correspondientes entidades descentralizadas adscritas o que se vinculen:

"Artículo 28. Para efectos del control fiscal, el Sector de Hacienda Nacional estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el que haga sus veces, sus Direcciones Generales y sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas y la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café.

"Artículo 30. *De la Dirección de Examen de Cuentas, Juicios, Investigaciones y Contabilidad Nacional.* Corresponde a la Dirección de Examen de Cuentas, Juicios, Investigaciones y Contabilidad Nacional desarrollar las siguientes funciones:

"....

b) Dirigir, coordinar y controlar el examen de las cuentas de manejo de fondos, valores y bienes de la administración central, de las entidades descentralizadas del orden nacional, de las intendencias y comisarías y de los auxilios y contratos nacionales;

"Artículo 31. *De la División de Examen de Cuentas.* Corresponde a la División de Examen de Cuentas, por medio de las secciones que la integran, desarrollar las siguientes funciones:

"....

c) Examinar las cuentas que rindan los responsables del manejo de fondos, valores y bienes de la administración central, de las entidades descentralizadas del orden nacional, de las intendencias y comisarías, lo mismo que las provenientes de los auxilios y contratos nacionales.

"Artículo 37. *De la Dirección de Auditoría Financiera y Operativa.* Corresponde a la Dirección de Auditoría Financiera y Operativa desarrollar las siguientes funciones:

"....

e) Dirigir, coordinar y controlar las políticas de auditoría financiera y operativa de los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y demás entidades financieras del Estado;

f) Dirigir, coordinar y controlar las políticas de visitas periódicas a las oficinas de revisoría o auditoría interna de los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y demás entidades financieras del Estado;

"Artículo 39. *De la División de Auditoría de Entidades Financieras y Seguros.* Corresponde a la División de Auditoría de Entidades Financieras y de Seguros, por medio de las secciones que la integran, desarrollar las siguientes funciones:

"....

c) Practicar la auditoría financiera a las entidades señaladas en el artículo 22 de la Ley 20 de 1975, con el objeto de analizar y proyectar los informes y dictámenes para la aprobación de los balances y demás estados financieros de dichas entidades;

d) Supervisar y evaluar la ejecución de los programas específicos de auditoría.

e) Preparar y revisar los informes y dictámenes de auditoría que serán sometidos a través de la Dirección a la consideración del Contralor General de la República;

f) Practicar las visitas periódicas a las oficinas de revisoría o auditoría interna de que trata el artículo 23 de la Ley 20 de 1975.

"Artículo 52. *De la Organización del Control Fiscal.* Para el ejercicio de la vigilancia de la gestión de la administración, la Contraloría General de la República tendrá la siguiente organización externa:

"....

Auditorías Especiales ante las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.

"....

Parágrafo. Las Revisorías Fiscales de las Sociedades de Economía Mixta en las cuales el Estado tenga menos del 50% del capital social tendrán la categoría de las Auditorías Especiales.

"Artículo 54. *De las Auditorías Especiales ante las Entidades Descentralizadas adscritas o vinculadas.* Corresponde a las Auditorías Especiales ante las Entidades Descentralizadas Nacionales, desarrollar las siguientes funciones:

"....

b) Realizar el control fiscal en sus etapas integradas, a excepción del que le corresponde ejercer a la División de Examen de Cuentas, sobre los fondos, valores y bienes y sobre el movimiento contable y presupuestario del organismo ante el cual estén destacadas;

c) Proponer las medidas necesarias para el buen funcionamiento de las auditorías bajo su coordinación".

Fundamentos de la acusación:

Considera el actor que han sido quebrantados los artículos 59, 76, 9 y 10, y 120-14 y 15 por los siguientes razonamientos sintéticamente expuestos:

El artículo 59 de la Constitución solo da al Contralor General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y le prohíbe ejercer funciones administrativas distintas a las de su propia organización. En cambio, las normas del Decreto-ley, por una parte, confieren a dicho Contralor funciones sobre entidades distintas a las que constituyen la administración y, por otra, le atribuyen funciones de dirección, de coordinación y de aprobación de balances, todas las cuales por su índole administrativa son incompatibles con las de control, únicas que aquel puede ejercer en relación con quien está sometido a su jurisdicción y ello no en todos los órdenes sino exclusivamente en el fiscal.

Que la expresión "Entidades Financieras del Estado" no se refiere a establecimientos públicos, sino a aquellas en las cuales la nación tiene algún aporte mayor o menor pero cuyo patrimonio es autónomo.

Y que dichas entidades no están adscritas a un ministerio o a un departamento administrativo sino simplemente vinculadas y si se está vinculado a la administración es porque no se es la administración sino algo distinto (artículos 76-9 y 10).

Y que

Al Presidente de la República está confiada como atribución constitucional propia suya la necesaria inspección sobre el Banco Emisor y sobre las entidades que ejercen actividades cuyo objeto es el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Al someterlos a todos indiscriminadamente a la política de dirección, coordinación y fiscalización que establezca la Contraloría General de la República contrarían, además del numeral 14, el numeral 15 de la misma norma, artículo 120, por cuanto la vigilancia o inspección de los establecimientos de crédito no comprendidos en el numeral 14, ya sean oficiales o privados, descentralizados o centralizados es facultad del Presidente de la República que no puede ser transferida al Contralor.

Concepto del Procurador

El actual Jefe del Ministerio Público, en consonancia con el salvamento de voto suyo a la sentencia de la Corte de fecha octubre 17 de 1978, cuando desempeñaba la Magistratura, prohija la petición del acusador para que se declare la inexequibilidad de las normas acusadas.

Consideraciones de la Corte

1ª La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, —a la que entonces estaba atribuido el control jurisdiccional de las leyes y decretos leyes, potestad que en virtud de la enmienda de 1979 a partir del 20 de diciembre de dicho año corresponde ahora privativamente a la Sala Constitucional—, declaró la exequibilidad de varios artículos de la Ley 20 de 1975, sobre la Contraloría General de la República, acusada también por el ciudadano Copete Lizarralde.

2ª La sentencia de exequibilidad fue aprobada, por mayoría de votos, y lleva fecha diciembre 11 de 1979.

3ª En ella se considera que las entidades descentralizadas del orden nacional hacen parte de la administración pública y deben ser fiscalizadas por la Contraloría General de la República. Que las entidades financieras del Estado y los establecimientos de crédito están también sujetos a dicha fiscalización. Que la ley puede reglamentar la fiscalización sobre entidades financieras del Estado y establecimientos de crédito independientemente de las funciones atribuidas al Presidente de la República en los numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Carta. Y que en los contratos de sociedad celebrados por el Estado o por sus entidades descentralizadas no se puede prescindir de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República, vigilancia que constitucional y legalmente se ejercerá por esa entidad teniendo en cuenta el carácter y la naturaleza de las entidades sujetas a control.

4ª El salvamento de voto a dicha sentencia suscrita por ocho Magistrados, consideró que los artículos acusados de la Ley 20 de 1975 eran inexequibles en cuanto se referían a sociedades de economía mixta pero exequibles en relación con los establecimientos públicos descentralizados y adscritos a los ministerios o departamentos administrativos.

5ª Hoy en día la Sala Constitucional adopta la tesis expuesta en el antedicho salvamento de voto y la aplica para la decisión del presente caso por cuanto para ella, las sociedades de economía mixta son independientes del Fisco, se rigen por sus propios estatutos y actúan, en general, conforme a las reglas del derecho privado. Y ciertamente por no hacer parte de la administración no pueden ser adscritas a los ministerios sino meramente vinculadas. No son el Fisco, ni sus bienes, por eso mismo, son fiscales.

6ª Las normas acusadas del Decreto 924 de 1976, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas precisamente por el artículo 69 de la Ley 20 de 1975, establecen que para que la Contraloría General de la República cumpla con las funciones que la Constitución y las leyes le disciernen, tendrá, entre otras, las Direcciones de Auditoría Financiera y Operativa (artículo 1º). Y señala los Organismos de la Administración que corresponde a cada uno de los sectores de Fomento Económico, Desarrollo Cultural y Servicios Gubernamentales incluyendo en todos los casos junto con el ministerio respectivo "sus entidades descentralizadas adscritas y *vinculadas*" (subraya la Corte). (Artículos 20, 22, 26 y 28). A la Dirección de Examen de Cuentas y a la Auditoría Financiera y Operativa le asignan funciones relacionadas con entidades descentralizadas del orden nacional. (Artículos 30, 31 y 37). A la División de Auditoría de Entidades Financieras y de Seguros y a las Entidades Descentralizadas adscritas o vinculadas confía la Auditoría Financiera de las entidades a que se refiere el artículo 22 de la Ley 20 de 1975, a más de otras actividades relacionadas con ese tipo de control (artículos 39, 52 y 54).

7ª La alta finalidad social que se persigue con las sociedades de economía mixta se vería desvirtuada con la vigilancia fiscal, ya que el aporte del sector privado nacional o extranjero no se vería ciertamente estimulado para asociarse con el Estado colombiano al través de aquella figura jurídica, si ha de someterse, además de los obvios controles oficiales sobre toda sociedad, a una engorrosa vigilancia fiscal que le impediría a la compañía moverse con la flexibilidad, agilidad y dinamismo que exige la vida mercantil contemporánea, dentro de la órbita de la llamada economía de mercado.

8ª Y esto no solamente entendiendo por sociedades de economía mixta las integradas por el Estado colombiano con el sector privado nacional, sino también las que podrían formarse por aquél con aportes extranjeros, tipo de cooperación de especial relieve en los últimos tiempos, atendido el desarrollo progresivo de comunidades como las resultantes del Pacto Subregional Andino, singularmente.

9ª Las sociedades de economía mixta apenas ofrecen el nexo de la "vinculación" con la administración, pero no se hallan directamente adscritas a ella, como ocurre con otros entes que, por tal "adscripción", se consideran parte de la misma (Decreto-ley número 1050 de 1968, artículo 1º).

10. La supervigilancia fiscal de la Contraloría solo llega hasta el momento del aporte de la nación a la sociedad de economía mixta, para reanudarse posteriormente sobre los dividendos o utilidades que pueda percibir la nación en el ejercicio social por virtud de su aporte.

11. El capital y los activos de la sociedad de economía mixta no constituyen bienes fiscales; su manejo, por consiguiente, no es gestión fiscal. Solamente sobre ésta recae la supervigilancia de

la Contraloría, según lo dispuesto en el artículo 59 de la Carta.

12. El Procurador General de la Nación, como atrás se dijo, en salvamento de voto de 17 de octubre de 1978 a la sentencia sobre exequibilidad del artículo 21 de la misma Ley 20 de 1975, sostiene un criterio acerca de tutela administrativa, autonomía y control fiscal de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, conforme al cual el control asignado por la Constitución a la Contraloría General de la República sobre recursos del Estado no es absoluto ni indiscriminado, se encuentra condicionado a que estos recursos estén destinados a funciones estatales, pero, en cuanto tales recursos se dediquen o vinculen a una actividad comercial o industrial, bien en forma de empresa del Estado o de sociedad en donde concurran con aportes privados, el control fiscal opera en formas diferentes contempladas en la Constitución y en la Ley. Y

13. La Sala acoge también el siguiente pasaje del Procurador en relación con el control fiscal sobre las sociedades de economía mixta:

"El capital (de las sociedades de economía mixta) así constituido es del dominio de la sociedad. Los socios le transmiten el dominio sobre lo aportado a cambio de derechos o créditos representados en los respectivos títulos o acciones. Por tanto, los aportes hechos por el Estado a una sociedad de economía mixta dejan de ser bienes nacionales, bienes del Fisco, y su manejo no es cuestión fiscal". " ... los aportes de los accionistas particulares no pueden ser objeto de control fiscal directo pero sí de la supervigilancia estatal correspondiente a su naturaleza y a las de las actividades que desarrollen la sociedad de que se trata. Sin que por esto queden desprotegidos los intereses fiscales del Estado, pues el control administrativo se establece en defensa de los accionistas, uno de los cuales es la nación, y de la sociedad misma".

Por consiguiente, al extener las normas acusadas del alcance de la gestión fiscal de la Contraloría a las sociedades de economía mixta quebrantan los artículos 59 y 76 numerales 1 y 10 de la Constitución Nacional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLES los artículos 1º, 20, 22, 26, 28, 30, 31, 37, 39, 52 y 54, en las partes acusadas, del Decreto-ley número 924 de 1976 "sobre Extructura Orgánica de la Contraloría General de la República", pero únicamente en relación con las sociedades de economía mixta.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

Es apenas obvio que exprese mi disentimiento de la sentencia de 24 de abril en curso, por medio de la cual se declaran inexequibles algunos artículos del Decreto 924 de 1976 en cuanto regulan el control fiscal de algunas entidades descentralizadas del orden nacional, después de haber contribuido a desarrollar un sistema armónico del control que la Constitución ordena sobre ellas.

Acepto que la jurisprudencia debe evolucionar, porque la Constitución no es un cuerpo muerto sino un organismo vivo que tiene que adaptarse a las urgencias sociales; pero mi modo de entender la Carta Política no me permite aceptar, entre otros, los siguientes puntos:

1º Que las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional no hagan parte de la administración pública, a pesar de que el legislador deba crearlas y expedir sus estatutos básicos para que puedan funcionar (artículo 76-10);

2º Que los aportes del Estado a estas entidades dejen de ser fondos del erario o fisco, a pesar de estar constituido íntegramente el patrimonio de las empresas estatales con bienes públicos y en proporción mayoritaria las sociedades de economía mixta.

3º Que siendo las entidades descentralizadas parte fundamental de la economía estatal puedan en alguna forma dejar de ser controladas por el funcionario a quien la Constitución asigna la vigilancia y control del erario público;

4º Que la Contraloría pueda dejar de prescribir los métodos de la contabilidad de las en-

tidades descentralizadas en los términos del artículo 60 de la Ley Suprema.

La distinción que hace la ley entre entidades adscritas o vinculadas a un Ministerio o Departamento Administrativo no autoriza para deducir constitucionalmente que unas entidades descentralizadas pueden ser objeto de control fiscal y otras no.

La inspección que atañe al Presidente de la República sobre los establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, no se opone al control fiscal que se asigna al Contralor General, ni al político que por ley tiene el Congreso de la República.

Esta prescindencia del control de los fondos, bienes, concesiones, garantías de crédito, etc., que el Estado aporta a tales entidades, hará que la economía pública sufra graves perjuicios en detrimento del pueblo de cuyos tributos se toman los aportes estatales.

Luis Sarmiento Buitrago
Magistrado.

Fecha ut supra.

AUTORIZACION AL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO (IDEMA)

Exequible la Ley 4ª de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 6 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 25.

REF.: **Expediente 777. Norma acusada, Ley 4ª de 1979 (sobre el Idema). Actor: Hugo Palacios Mejía y otros.**

Los ciudadanos Hugo Palacios Mejía, Alberto Casas Santamaría y Gerardo Bedoya Borrero solicitan que la Corte Suprema de Justicia declare inexequible la Ley 4ª de enero 19 de 1979, "por la cual se confieren autorizaciones al Gobierno Nacional, en relación con la deuda interna y externa del Instituto del Mercadeo Agropecuario, Idema.

El tenor de la ley acusada es el siguiente:

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º Autorízase al Gobierno Nacional para asumir y financiar, a través del Banco de la República, la deuda originada en importaciones que a septiembre 22 de 1976 tenía contraída el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, hasta por una suma que no excederá del equivalente en moneda legal a US$ 78.000.000.00.

"Artículo 2º Autorízase al Gobierno Nacional para cancelar tanto el principal como los intereses y comisiones de la deuda en moneda legal contraída por el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, para con el Gobierno Nacional, originada en el contrato de préstamo celebrado de conformidad con los Decretos 505 de 1974 y 1764 de 1975.

"Artículo 3º El Gobierno Nacional procederá a capitalizar al Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, en cuantía igual a la deuda que asuma según lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de esta Ley.

"Artículo 4º El Gobierno Nacional convendrá con el Banco de la República los mecanismos a través de los cuales se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley.

"El contrato que para tal efecto se celebre contendrá condiciones similares a las previstas en el contrato de consolidación de la deuda interna del Gobierno Nacional con el Banco de la República celebrado en desarrollo del artículo 7º de la Ley 22 de 1973.

"Los vencimientos de la deuda a cargo del Gobierno Nacional que resulten de aplicar lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley deberán coincidir con el programa de amortizaciones previsto para la deuda consolidada.

"Parágrafo. Las autorizaciones que por esta Ley se otorgan, en ningún caso incrementan los cupos legales de endeudamiento del Gobierno en el Banco de la República.

"Artículo 5º La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción".

Fundamentos de la demanda.

Contra la ley en mención se formulan cuatro cargos, los cuales se sintetizan en la siguiente forma:

Primer cargo. Los artículos 104, 105 y 106, en concordancia con el ordinal 6º del artículo 76 de la Constitución, con el artículo 262, ordinal 2 de la Ley 15 de 1945 y con el artículo 308 del Reglamento del Senado, han padecido quebranto,

porque la ley acusada, que tiene por objeto hacer cesión, condonación, traspaso, donación y enajenación de bienes nacionales, reconocer créditos, dar auxilios a la persona jurídica Idema, ha debido ser sometida a *votación secreta* tanto en las Comisiones del Senado y de la Cámara como en las plenarias y, sin embargo, no lo fueron. Las disposiciones sobre votación secreta tienen por objeto garantizar la eficacia de los artículos 105 y 106 de la Constitución para que los congresistas depositen su voto *en función del bien común y sin temor a represalias.*

Segundo cargo. El ordinal 6º del artículo 76, en concordancia con los artículos 75, 81, numeral 3º; 82, 83 y 104 de la Constitución y los artículos 250, 251, 253, 254 y 238 de la Ley 15 de 1945 han padecido quebranto porque no hubo en la votación de la ley el quórum constitucional, y el Presidente de la Cámara negó la verificación solicitada por varios Representantes, lo que se prueba con la grabación magnetofónica de la sesión respectiva y con el acta correspondiente en donde no se hace referencia al número de votos afirmativos. Si las normas invocadas no son cumplidas, quedaría al arbitrio de los dignatarios del Congreso la verificación del quórum y de las mayorías correspondientes.

Tercer cargo. El ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución, en concordancia con la Ley 63 de 1978, ha sido violado porque solo el Congreso puede dictar normas "generales" relativas al crédito público o sean normas denominadas en el Derecho contemporáneo como "leyes cuadro".

La Ley 63 de 1978 contiene, ella sí, normas generales sobre crédito público y no podía ser modificada sino por otra norma de alcance general. Y la Ley 4ª de 1979 no contiene criterios generales sino meramente particulares, y

Cuarto cargo. Los artículos 59, 60 (ordinales 1, 2 y 4) y artículo 78, ordinal 2º de la Constitución han sido quebrantados porque la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración ha sido confiada a la Contraloría, y corresponde a ésta llevar el libro de la deuda pública, prescribir métodos de contabilidad y de rendición de cuentas y revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario. Y resulta que la Contraloría General de la República en uso de las facultades constitucionales citadas, afirmó que los estados financieros del Idema correspondientes a 1967 no merecen crédito, por su desorden y atraso. Por consiguiente, no podría el Congreso, sin desconocer las atribuciones de la Contraloría, dictar una ley la que no puede ser interpretada ni ejecutada sino dentro del supuesto de que los estados financieros del Idema correspondientes a tal año eran fidedignos.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público se refiere así, en síntesis, a cada uno de los cuatro cargos formulados:

"*Primer cargo.* Estiman los actores, violados los artículos 76-6, 104, 105 y 106 de la Carta, en concordancia con el artículo 262 (sic) de la Ley 15 de 1945. Y lo hacen consistir en que, al disponer el artículo 76-6 que las Cámaras deben darse su propio reglamento, éste adquiere jerarquía constitucional no sólo en cuanto tenga relación directa con los textos constitucionales sino en su totalidad, porque de otro modo se harían nugatorias las garantías allí establecidas. La ley acusada debió ser sometida a votación secreta, tanto en las Comisiones de Senado y Cámara como en las plenarias, según reglamento de estos cuerpos legislativos.

"Dejando de lado el error que contiene la referencia que hacen los demandantes a la Ley 15 de 1945, 'Diario Oficial' número 25986 de noviembre 15 de 1945, que no contiene el Reglamento de la Cámara, es procedente recordar que en anterior oportunidad, a propósito de acción de la misma naturaleza se planteó a la Corte análogo fundamento de violación, apoyado, igualmente, en transgresión de normas contenidas en el Reglamento de las Cámaras, pero no señaladas precisamente en el artículo 81 ni en ningún otro de la Carta como requisitos constitucionales previos a la formación de la ley".

"No hallándose consagrada la votación secreta como procedimiento constitucional del trámite de las leyes ante las Cámaras Legislativas, el cargo no puede prosperar.

"Por otra parte no encuentra este Despacho relación alguna entre los fundamentos del cargo y los artículos 104, 105 y 106 de la Carta".

"*Segundo cargo.* Se dicen violados los artículos 75, 81-3, 82, 83 y 104 de la Constitución y los artículos 238, 251, 253 y 254 de la Ley 15 de 1945 (sic). Fundamentan los actores su apreciación en la ausencia de la verificación del quórum en dos oportunidades: cuando se puso en votación la proposición con que terminó la ponencia y cuando el proyecto de ley se sometió a votación en la Cámara de Representantes, ocasiones en las que se omitió el Reglamento que exige que quienes se hallen por la afirmativa se pongan de pie, cuando medió una solicitud de uno de los miembros.

C

"Como puede observarse, el cargo no está referido concretamente a que no se hubiera cumplido la verificación, la que hubiera podido devenir en violación del artículo 82 de la Carta, sino en que ésta no se cumplió en los términos del Reglamento. En estas condiciones, los razonamientos consignados en el cargo anterior son válidos y procedentes en cuanto a ésta para solicitar que sea rechazada".

"*Tercer cargo.* Entienden los actores vulnerados los artículos 76-22 del Código Superior, en concordancia con la Ley 63 de 1978 e invocan la incompetencia del Congreso para dictar normas particulares y concretas sobre crédito público, puesto que, afirman, la atribución 22 del artículo 76 solo le permite dictar normas generales sobre esa materia.

"La Ley 4ª de 1979 contiene tres autorizaciones al Gobierno Nacional, la primera para asumir y financiar por intermedio del Banco de la República, la deuda del Instituto de Mercadeo Agropecuario proveniente de importaciones; la segunda para cancelar la deuda contraída por la misma entidad descentralizada con el Gobierno Nacional y la restante para capitalizar al mencionado Instituto en cuantía igual a la deuda que asuma el Gobierno Nacional. Se trata, pues, del traslado de una deuda pública de un ente descentralizado del orden nacional y, por tanto, autónomo en materia patrimonial, al Gobierno, para su pago por los mecanismos también previstos en la ley. Ese gasto, que necesariamente tendrá implicaciones presupuestales, que es indispensable a juicio del Gobierno y que requiere abrir créditos suplementarios y extraordinarios, necesita la previa autorización del Congreso conforme al mandato de los artículos 207, 212 y 213 de la Constitución.

"Así, pues, estimo que la ley acusada fue expedida por el Congreso con apoyo en los artículos de la Carta acabados de citar y no en la atribución 22 del artículo 76 de la misma. Solicita, por tanto, despachar desfavorablemente este cargo".

"*Cuarto cargo.* En la violación de los artículos 59, 60, 1-2-4 y 78-2 de la Constitución lo apoyan los demandantes y aducen que, en desarrollo de la función fiscalizadora que a la Contraloría le asigna la Carta, le corresponde llevar el libro de la deuda pública, prescribir los métodos de contabilidad y rendición de cuentas, revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario y tal entidad afirmó que 'los estados financieros del Idema correspondientes a 1977 no merecen crédito por su desorden y atraso'. Agregan que para precisar la deuda a 22 de septiembre de 1976, no se tuvieron datos fidedignos por lo que la Ley 4ª de 1979 desconoce el concepto del Contralor sobre la contabilidad de ese Instituto.

"Correspondió al Congreso en su oportunidad, considerar y apreciar el informe del Contralor a que se refiere la constancia de varios miembros de la Cámara de Representantes en sesión de 15 de diciembre de 1978; si dentro de esa soberanía no lo estimó obstáculo para expedir la Ley 19 de 1979, bien podía hacerlo porque en parte alguna la Constitución hace obligatorios para las Cámaras Legislativas los conceptos de los funcionarios públicos, por más que se refieran a la específica órbita de sus funciones.

"También estimo infundado este cargo".

Concluye el señor Procurador de la Nación solicitando que la Corte Suprema de Justicia declare exequible la Ley 4ª de 1979.

Consideraciones de la Corte.

Esta entidad acoge el concepto del señor Procurador General de la Nación por las siguientes razones:

La Constitución en parte alguna señala la votación secreta como procedimiento para el trámite de las leyes ante el Congreso.

La verificación del quórum en las dos oportunidades apuntadas en la demanda, según ésta se refiere a que no se cumplió en los términos del Reglamento. Pero de ninguna manera a que la verificación no se hubiere surtido.

Las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 4ª de 1979 tendientes a la financiación del Instituto de Mercadeo Agropecuario, se refieren a gastos que necesitan la previa autorización del Congreso en armonía con los artículos 207, 212 y 213 de la Constitución.

Y, finalmente, el Congreso evaluó en su oportunidad el contenido y el alcance del informe del Contralor General de la República, y dentro de su discreta autonomía no consideró que tal informe fuese obstáculo para la expedición de la ley. Informe que por lo demás no puede pretenderse que sea o hubiese sido obligatorio para las Cámaras Legislativas.

Empero, si lo anterior no fuese suficiente para la improsperidad de la demanda, bastaría la siguiente consideración:

Es el Idema una empresa comercial e industrial del Estado, regulada por el Decreto 133 de 1976. Fue su origen, con el nombre de Instituto Nacional de Abastecimientos, la Ley 5ª de 1944. Se trata, pues, hoy en día de entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Agricultura.

El contenido y alcance de la Ley 4ª aquí acusada es el de una transferencia de créditos y obligaciones financieras entre una empresa comercial e industrial del Estado y la Administración Central. O sea que no se trata ni remotamente de auxilios o condonaciones en favor de personas privadas, en cuyo caso —de acuerdo con el Reglamento— sí habría sido necesario aplicar el mecanismo de la votación secreta. Pero no como en el caso actual en que la transferencia se hace exclusivamente dentro del ámbito del sector público. Y no cabría decir que el Estado se auxilia a sí mismo.

Conclusión.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, declara EXEQUIBLE la Ley 4ª de 1979, "por la cual se confieren autorizaciones al Gobierno Nacional, en relación con la deuda interna y externa del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Mario Latorre Rueda, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LA ORGANIZACION DE LA EDUCACION POST-SECUNDARIA

1º Inexequible la expresión "entre otras cosas" contenida en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1970. — 2º Inexequible del artículo 4º la frase "de conformidad con las normas que regulaban la materia antes de la expedición del Decreto-ley número 128 de 1977". — 3º Exequibles las demás porciones de las normas acusadas.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 13 de mayo de 1980.

Magistrado proponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 27.

REF.: **Demanda de inexequibilidad de apartes de la Ley 8ª de 1979 sobre facultades extraordinarias para la organización de** la educación post-secundaria. Demandante: Nelson R. Mora G.

El texto de la ley cuyos apartes se demandan es el siguiente:

"LEY 8ª DE 1979
" (enero 24)

"por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias para establecer la naturaleza, características y componentes del Sistema de Educación Post-secundaria, se fijan requisitos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas de educación post-secundaria, para reorganizar la Universidad Nacional de Colombia *y las demás* Universidades e Institutos Oficiales a nivel post-secundario y para expedir las normas sobre Escalafón Nacional para el sector docente y derogar unas normas.

"El Congreso de la República de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º De conformidad con lo dispuesto en 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 sanción de la presente Ley, para lo siguiente:

"1º Definir la naturaleza del Sistema de la Educación Post-secundaria tanto pública como privada, en orden, *entre otras cosas,* a unificar el régimen y los programas para que haya armonía entre todos los centros educativos del Sistema y las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia del funcionamiento de los mismos.

"La definición a que se refiere el inciso anterior deberá buscar una mayor diversificación en el aprendizaje de carreras técnicas dentro de una planificación de las necesidades de profesionales que tenga el país.

"2º Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema, en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una política de democratización de la enseñanza universitaria y tecnológica y de mayor descentralización de la misma.

"3º Reorganizar la Universidad Nacional de Colombia *y las demás Universidades e Institutos Oficiales de nivel post-secundario,* dictar sus estatutos orgánicos en los cuales se defina su naturaleza jurídica, la composición y funciones de sus órganos de dirección, administración, las calidades y atribuciones de sus rectores y directivos, las normas a que estarán sujetas para su manejo administrativo y financiero dentro de claros parámetros de planificación, las disposiciones generales a que deberán someterse, los estatutos internos que en materia de personal a su servicio y régimen estudiantil expida cada

entidad, con el fin de lograr una óptima calidad académica y una adecuada organización administrativa.

"4º Expedir las normas sobre Escalafón Nacional para el sector docente público y privado de los niveles de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional y educación superior y las disposiciones que regulen los derechos, deberes, estímulos, sanciones y demás aspectos del ejercicio profesional de los educadores al servicio de establecimientos de educación sin desconocer los derechos que en materia de escalafón hubieran adquirido antes de la expedición del Decreto extraordinario número 128 de 1977 y durante la vigencia de éste.

"5º Fijar requisitos para el establecimiento de tarifas para matrículas en las instituciones de educación post-secundaria, públicas y privadas.

"6º Para derogar el Decreto-ley número 128 de 1977.

"Artículo 2º Para los efectos de la presente Ley se entiende por instituciones oficiales del Sistema de la Educación Post-secundaria, las universidades y los institutos tecnológicos, técnicos o politécnicos que hayan sido creados o autorizados por la ley, *así como los que se hayan originado en actos de las asambleas departamentales o concejos municipales, o que habiendo sido creados como entidades de derecho privado, hayan adquirido el carácter de oficiales por acto de autoridad competente,* así como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

"Artículo 3º Una comisión integrada por dos Representantes de las Comisiones Primeras y Quintas del Senado y Cámara, asesorará al Gobierno en las redacciones y adopciones de los decretos para los cuales se otorgan las presentes facultades.

"Artículo 4º A partir de la vigencia de la presente Ley y hasta tanto sean expedidas las nuevas disposiciones sobre Escalafón Nacional de Educación, reanúdase la clasificación de personal docente, en los escalafones nacionales de enseñanza primaria, secundaria y especial, *de conformidad con las normas que regulaban la materia antes de la expedición del Decreto-ley número 128 de 1977.*

"Artículo 5º Esta Ley regirá a partir de la fecha de su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a... de... de mil novecientos setenta y ocho (1978)" (sic).

Esta Ley fue publicada en el "Diario Oficial" número 35191 de 1º de febrero de 1979.

Se indican como violadas las siguientes disposiciones de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 76, inciso 1º y ordinal 12.

Artículo 182, inciso 1º y ordinales 1º, 5º, 6º y 7º.

Artículo 189, en su parágrafo.

Artículo 197, inciso 1º y ordinales 1º, 3º, 4º y 5º.

Artículo 182.

Artículo 79.

Afirma el actor que también se violó el artículo 14 de la "Ley Orgánica número 153 de 1887", por cuanto se pretendió revivir un texto legal derogado, sin reproducirlo de nuevo totalmente.

Motivos de inexequibilidad.

1º Luego de transcribir los textos constitucionales que estima violados, el actor hace una relación de "las universidades y los institutos tecnológicos, técnicos y politécnicos oficiales de diversa naturaleza" que hay en Colombia. Cita los artículos del Decreto legislativo número 0088 de 1976, por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional", con el fin de ilustrar la composición de ese sistema en sus distintos niveles, modalidades, escolaridades, objetivos, títulos, etc. y ubicar la posición de la educación post-secundaria dentro de tal conjunto. Se refiere también a la "administración curricular" de los niveles precedentes a la educación universitaria propiamente dicha, mediante cita de los artículos pertinentes del Decreto 1419 de 1978, reglamentario del estatuto legal mencionado.

2º En referencia ya concreta a las normas legales acusadas, afirma el demandante:

"a) En el caso de que la fórmula 'reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario, dictar sus estatutos orgánicos en los cuales se define (sic) su naturaleza jurídica...', no signifique necesariamente nacionalizarlas o implique la nacionalización de 'las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario', viola los artículos 76, numeral 12; 182, inciso 1º; 107, ordinales 1º, 5º, 6º y 7º; 189, parágrafo; y 197, ordinales 1º, 3º, 4º y 5º de la Constitución;

"b) En el caso de que definir la naturaleza jurídica de 'las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario' signifique necesariamente nacionalización o implique la nacionalización, viola el artículo 76, numeral 12; el

artículo 182, inciso 2º y el artículo 79, inciso 5º de la Constitución".

3º Prosigue el actor aludiendo a la exigencia constitucional de *precisión* en las facultades extraordinarias que confiera el Congreso al Ejecutivo. Sostiene:

"Las facultades extraordinarias, con las cuales el Congreso puede revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República, deben ser 'precisas'. La precisión de un concepto normativo se establece por la congruencia formal de sus elementos conseptuales (sic) (su contenido), con el ámbito de pretensión de validez de la norma; también por la adecuación de la pretensión de validez de la norma con el ámbito material de aplicación de la misma norma (su extensión). En el primer caso se trata de precisión formal, que puede satisfacerse en diferente grado. En el segundo caso se trata de la precisión material, que exige la congruencia o satisfacción de validez lo que la adecuación es al juicio y a su pretensión de verdad".

"...la jerarquía de la Constitución Nacional y el nivel de la responsabilidad moral y política del Presidente de la República exigen que las facultades extraordinarias de las cuales puede revestirle el Congreso, sean precisas, formal y materialmente, en su contenido y su extensión.

"Los modos principales de la imprecisión son la inexactitud y la equivocidad. La inexactitud conduce al error o se identifica con él; la equivocidad implica el desacierto o induce a él. La norma en ambos casos, su ámbito de aplicación se desdibuja —se vuelve imprecisa— y ella pierde, por eso, total o parcialmente su validez".

Estas afirmaciones aparecen acompañadas de ejemplos, con intención didáctica, de *inexactitud*, y de lo que el demandante llama *equivocidad*.

"En el caso del ejemplo de *equivocidad* normativa —añade luego— 'las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario' sí las hay; la norma tiene pretensión de validez y campo o ámbito de aplicación. Pero las universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario que hay son nacionales, departamentales, distritales o municipales; la norma se refiere simultánea e indiscriminadamente a los varios tipos de universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario que hay, nombra a dos o más al mismo tiempo, es equívoca. Su equivocidad la hace indeterminada y en la medida en que el ámbito de aplicación se vuelve impreciso la norma pierde su validez...".

"Cuando la norma es imprecisa, si además, como en el caso de los apartes transcritos de la Ley 8ª de 1979, se trata de una ley positiva, expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las atribuciones que le señala y asigna la Constitución, la ley contradice y por eso viola esa misma Constitución, cuyo artículo 76 establece entre las atribuciones del Congreso, la de revestir *pro tempore*, al Presidente de la República de 'precisas' —y no imprecisas— facultades extraordinarias".

4º Se refiere el ciudadano demandante a la expresión *entre otras cosas* que se encuentra en el artículo 1º, numeral 1º de la Ley 8ª de 1979, "que manda 'definir la naturaleza del sistema de la educación post-secundaria tanto pública como privada en orden, entre otras cosas, a unificar el régimen y los programas...'. Por obvia no se comenta esta imprecisión".

5º El señor Procurador General de la Nación ha logrado hacer un afortunado resumen de las extensas razones aducidas por el actor, de la siguiente manera:

"a) Afirma el actor que las facultades extraordinarias con las cuales fue revestido el Presidente de la República por la Ley 19 de 1979, no son precisas y que, dejando de lado la necesidad y conveniencia de su otorgamiento, factores que valora el Gobierno que las solicita y el Congreso que las confiere, hay inexactitud y equivocidad (sic) en la ley, la primera conduce a error o se identifica con él y la segunda implica desacierto o induce a él 'La norma en ambos casos se desdibuja —se vuelve imprecisa— y ella pierde por eso, total o parcialmente su validez';

"b) Deduce el actor que no existen 'las demás universidades e instituciones oficiales de nivel básico, primario y secundario', por cuanto tales entidades son de nivel post-secundario y que éstas son nacionales, departamentales, municipales o distritales y la norma se refiere simultánea e indiscriminadamente a todas ellas en forma equívoca porque su ámbito de aplicación es impreciso y para que pudiera cumplirse tendría que aplicarse a todo tipo de universidades;

"c) Afirma que también hay imprecisión en las frases 'y las demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario' que contiene el título de la ley 'entre otras cosas' del artículo 1º, numeral 1º 'y las demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario' del numeral 3º del artículo 1º; 'así *como* las que se hayan originado en actos de las asambleas departamentales o concejos municipales' del artículo 2º; o que habiendo sido creados como entidades de derecho privado, hayan adquirido el carácter de oficiales por acto de autoridad competente',

también del artículo 2º, y 'de conformidad con las normas que regulaban la materia antes de la expedición del Decreto-ley número 128 de 1977'", del artículo 4º;

"d) Recalca que se desconoce la independencia de las asambleas departamentales y del Concejo de Bogotá para determinar y reglamentar la prestación de servicios a su cargo".

Concepto del Procurador.

Observa el señor Procurador que no es procedente demandar la inexequibilidad del título de la ley porque, aunque no coincida con el texto de las disposiciones, no implica un precepto.

Con referencia a los argumentos exhibidos por el ciudadano demandante en apoyo a su pretensión, opina el Jefe del Ministerio Público:

"Presupuestos de la acusación son, la posible incompetencia del Congreso para dar al Ejecutivo algunas funciones que la Carta tiene atribuidas a otros organismos de la Administración Pública y la presunta violación del artículo 76-12 de la Constitución en el aspecto relacionado con la precisión de las facultades trasladadas al Presidente de la República en la Ley 8ª de 1979.

"1º Conforme a reiterada doctrina de la Corte, la educación es un servicio público encaminado a satisfacer un requerimiento de la colectividad, quizá el más importante y constitucionalmente obligatorio. Esa condición de servicio público no se afecta ni se restringe por el hecho de que su prestación se dé por el Estado en cualquiera de sus manifestaciones o por personas de derecho privado. 'La actividad propia de este servicio es la de la instrucción o educación en sus distintos grados: preescolar, primaria, secundaria, industrial, comercial, agropecuaria, vocacional femenina y superior que comprende la universitaria, la pedagógica y otros. Dicha actividad, como es obvio, colma una necesidad de carácter general y existe respecto de todas las clases o estamentos sociales. Y en cuanto al régimen jurídico especial, este no es otro que el previsto, en sustancia, en las normas de carácter constitucional' (Corte Suprema de Justicia, julio 6 de 1972).

"Repite este Despacho lo consignado en concepto rendido acerca de la demanda número 751, esto es, que la competencia para legislar en materia de instrucción pública en general, se halla dividida entre el Congreso y el Presidente de la República. Para el primero se deriva del artículo 41 conforme al cual el Estado tiene la suprema inspección y vigilancia de los establecimientos públicos y privados lo que habilita al Congreso para dictar todas las normas dirigidas a señalar los lineamientos básicos de la educación pública, en todo el territorio nacional y a todos los niveles y, en cuanto al segundo, el artículo 120-12 le asigna a la cabeza del Ejecutivo la función de reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública y es por tanto de su competencia, como suprema autoridad administrativa, dictar los reglamentos autónomos encaminados a organizar, dirigir y reglamentar esta materia.

"Así, pues, en relación con la educación pública, las entidades territoriales se hallan sometidas a los preceptos constitucionales y legales sobre el particular y a ellos deberán acomodar la normatividad de carácter local.

"2º El artículo 1º de la Ley 8ª de 1979, traslada al Presidente de la República las facultades que sobre la instrucción pública tiene el Congreso, relacionadas específicamente con los siguientes puntos: establecimiento de la naturaleza, características y componentes del sistema de educación post-secundaria; fijación de requisitos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas de educación post-secundaria; reorganización de la Universidad Nacional y demás universidades e institutos oficiales de nivel post-secundario, y expedición de normas sobre Escalafón Nacional para el personal docente público y privado.

"En atención a la competencia compartida a que antes me referí, no es posible deslindar con precisión lo que en los temas antes reseñados corresponde a fundamentos filosóficos básicos asignados al legislador ordinario y lo que constituye dirección e inspección como facultad propia del Ejecutivo, pero sí es fácil entender que lo trasladado al Presidente de la República es la parte que al Congreso compete sobre la materia y no cabe duda que en la normatividad sobreviniente a la ley de facultades, habrá aspectos de una y otra naturaleza, los unos se derivarán de las facultades trasladas y los otros de las propias del Presidente de la República en este campo.

"En resumen, no encuentro inconstitucionalidad en los apartes de las normas acusadas por violación de los preceptos invocados en la demanda ni de otro alguno de la Carta.

"Hago salvedad en relación con el artículo 4º de la Ley 8ª de este año. Como puede observarse, por él se revive la normatividad que sobre clasificación del personal docente de primaria, secundaria y especial a cargo de la Nación, regía con anterioridad a la expedición del Decreto 128 de 1977.

"Ante todo no es la forma correcta de dar vigencia a disposiciones que desaparecieron del ordenamiento jurídico, el sistema de hacerlo se halla previsto en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 al cual no se acudió en el presente caso".

Agrega la siguiente final observación:

"Además, aunque a la fecha el Decreto 128 de 1977 se halla expresamente derogado por el Decreto 2277 de 14 de septiembre último, regía a la fecha de expedición de la ley, es más, se sometió a confrontación constitucional y fue declarado exequible en sentencia de fecha 14 de julio de 1977; se suspendió su vigencia por Decreto legislativo número 2608 de 1977, pero éste fue declarado inexequible en setencia de fecha 19 de enero de 1978, en consecuencia no se alteró su vigencia.

"Así, pues, ni por la forma ni por necesidad de llenar vacío legislativo se justificaba el artículo que se viene comentando, pero, como a la fecha, repito, todas esas disposiciones a que se refiere el artículo 4º fueron sustituidas, existe sustracción de materia y, por tanto, no hay lugar a decisión sobre el particular".

Pide que se declaren exequibles los apartes demandados de la ley.

Consideraciones de la Corte.

Primera. En parte alguna del libelo con el que se ha promovido la presente acción popular contra la Ley 8ª de 1979, el actor cuestiona la competencia del Congreso para legislar sobre materias de educación en general, o de educación superior o post-secundaria en particular; ni el ámbito de aplicación de sus facultades constitucionales a este respecto; ni la atribución que le otorga nuestra Carta Política para revistir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, *pro tempore* y con precisión para determinados fines. Ello significa, entonces, que no es la oportunidad para que la Corte revise sus jurisprudencias varias, aunque no muy variadas, relativas al atractivo asunto de esclarecer si el Legislativo conserva sus poderes constitucionales originarios de 1886 en cuestiones de educación, o si el Ejecutivo ha sido fortalecido en los suyos propios, para ejercerlos de manera más amplia con exclusión o merma de aquéllos, como algunos sostienen.

Es claro que la Corte, al resolver el caso *sub judice,* tiene la vocación constitucional de confrontar las normas acusadas con el conjunto de prescripciones de la Carta, para asegurar su integridad y supremacía.

De tal manera, quizás indirecta o incidental, no sería improcedente reflexionar otra vez sobre la vigencia de las facultades del legislador en materia educacional, y sobre la verdadera dimensión de ellas en cuanto a su extensión y contenido. El ejercicio jurisdiccional que ese propósito requiere, se ha realizado en diferentes ocasiones con resultados jurisprudenciales congruentes y bien conocidos, como los que contienen las sentencias del 1º de octubre de 1966, del 27 de enero de 1967 y del 16 de diciembre de 1969.

Entrar a reconsiderar ahora aquellas definiciones de la jurisprudencia, no sería, pues, asunto extraño a la Corte.

Ocurre, empero, que no resulta esta la oportunidad más indicada, porque tampoco es tal el propósito de la acción promovida. El deber prioritario y actual de la Corte es pronunciarse sobre los objetos y motivos de ésta, teniendo en cuenta su intención jurídica diferente.

Segunda. Al titular el legislador la Ley 8ª de 1979, lo hace con indicación de que ella confiere facultades extraordinarias (al Ejecutivo, se entiende) "para establecer la naturaleza, características y componentes del *Sistema de Educación Post-secundaria*" (subraya la Corte). Más adelante, en texto normativo, vuelve a referirse a la educación post-secundaria como a un *sistema* (artículo 1º, numerales 1º, 2º y artículo 2º). Es de notar en esta ocasión legislativa, el uso de dos términos no empleados por el legislador en otras oportunidades de igual propósito y similar objeto: *educación post-secundaria,* por educación superior; y *sistema,* con referencia a un conjunto armónico de instituciones y servicios educativos unificados en objetivos y medios de acción. Los dos términos señalados indican: primero, el *objeto preciso* de la ley de facultades, el nivel específico del proceso educativo como materia de renovación legal; segundo, una determinación de la concepción de ese mismo objeto como un todo sistemático, y del tratamiento legal que exige ese mismo carácter. Comprende así el legislador, en su objeto legal determinado, *la totalidad* del nivel educativo, y propone (es decir, indica su objetivo), no sólo identificarlo como un *sistema,* sino integrarlo a plenitud como tal y dotarlo de instrumentos legales para que pueda cumplir cabalmente sus funciones de tal, "en orden... a unificar el régimen y los programas para que haya armonía entre todos los centros educativos del sistema y las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia del funcionamiento de los mismos" (Artículo 1º, ordinal 1º de la ley *sub judice).*

Se consideran sumariamente los linderos del objeto determinado por la Ley 8ª de 1979, y los límites de su objetivo, así:

a) Definir la naturaleza del Sistema de Educación Post-secundaria tanto pública como privada;

b) Diversificar el aprendizaje de carreras técnicas de acuerdo con una planificación de las necesidades profesionales del país;

c) Establecer requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas, en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, y con criterios de democratización y descentralización;

d) Reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario, con precisión de sus estatutos y de los contenidos básicos de éstos en materia académica, administrativa y financiera. A lo anterior se agrega otro objeto institucionalmente diferente: las normas sobre Escalafón Nacional que se deben expedir y lo que ha de hacerse mientras ello ocurre. Y se define, además, qué se entiende por "instituciones oficiales del Sistema de Educación Post-secundario".

La precisión exigida por la Constitución como requisito esencial de las facultades extraordinarias que el Legislativo puede conferir al Gobierno en los términos del artículo 76-12, se advierte de esta manera satisfecha, así en la determinación que de su objeto hace la ley acusada, como en la especificación de su *objetivo concreto,* salvo, eso sí, la expresión apósita, *entre otras cosas,* que se lee en el numeral 1º del artículo 1º, la cual contradice a todas luces aquella ineludible exigencia, por la indeterminación del vago objeto que ofrece.

Tercera. La educación post-secundaria entendida como un sistema (en realidad constituye un subsistema del todo más extenso de la educación sistemática en general), no está constituida únicamente por los servicios educativos de carácter nacional, sino que a ella también pertenecen los que prestan los departamentos, los municipios, el Distrito Especial de Bogotá y los particulares, éstos en ejercicio de la libertad de enseñanza que consagra y protege la Constitución Política de Colombia. Se trata, a no dudarlo, de un servicio público, entre los más urgentes y delicados, por cierto, cualquiera sea la iniciativa de su organización, o la orientación pedagógica y filosófica que se pretenda. Si esta índole se le reconoce al servicio educativo que prestan las personas morales o naturales de derecho privado, con cuánta abundancia de razón es servicio público, y de los más elementales, el de los establecimientos educativos organizados por los entes de derecho público en todos sus sectores.

Nuestras entidades territoriales disponen de diversas atribuciones constitucionales y de varios instrumentos legales para satisfacer las necesidades educativas y culturales de sus respectivas comunidades. En el caso de los departamentos, es el artículo 187-6 del Código Constitucional el que faculta a sus asambleas para crear los establecimientos públicos, entre ellos, claro está, los que se requieren para la prestación del mismo servicio público educativo, como en efecto lo son las universidades y los institutos de educación post-secundaria que tienen ese origen. Y en el caso de los municipios y del Distrito Especial, el mismo Estatuto Constitucional, artículo 179-4 concede idénticas atribuciones a sus concejos.

Mal haría el legislador al usurpar esas facultades privativas de las asambleas y los concejos, queriendo crear universidades o institutos de educación post-secundaria a título de departamentales o municipales, o inhibiendo o recortando los poderes constitucionales de éstos para hacerlo por su cuenta. Cosa diferente es que, una vez fundadas universidades e institutos por las entidades territoriales que disponen de autorización constitucional para hacerlo, la ley les reconozca su clara índole de servicio público, y determine las condiciones esenciales de su actividad en ese carácter. Ello no obsta para que las asambleas reglamenten "la prestación de servicios a cargo del departamento", según lo estatuye el artículo 187-1º de la Carta, pero "de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales", como la misma norma lo prescribe. Otro tanto se infiere para los concejos, cuando la Constitución, artículo 197, indica sus atribuciones "que ejercerán conforme a la ley".

Según se ve, no sólo es la de las asambleas departamentales la facultad de "crear, a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos" (y tales son las universidaes y los institutos departamentales de educación post-secundaria), sino que también es de su competencia la reglamentación de los servicios públicos, como el educativo que aquéllos prestan. Solo que esta atribución constitucional de las asambleas ha de ejercerse de acuerdo con la ley.

La Ley 8ª de 1979 faculta, en términos extraordinarios al Ejecutivo para *reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario* (artículo 1º, numeral 3º), y explica que para los efectos de su cumplimiento, se

entiende por instituciones oficiales del Sistema de la Educación Post-secundaria, las universidades y los institutos tecnológicos, técnicos y politécnicos que hayan sido creados o autorizados por leyes, así como los que se hayan originado en actos de las asambleas departamentales o concejos municipales...'' (artículo 2º). La facultad extraordinaria otorgada al Gobierno no lo autoriza para crear institutos educativos departamentales y municipales, o para suprimirlos, sino para reorganizar los existentes. E indica, con precisión, cómo hacerlo: definiendo su naturaleza como partes del todo sistemático de la educación post-secundaria; diversificando sus servicios públicos de aprendizaje de carreras técnicas, para ajustarlos a una planificación de las necesidades profesionales del país; estableciendo requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de nuevos institutos destinados a la prestación del mismo servicio público; precisando sus estatutos orgánicos y los contenidos de éstos, en función también del servicio que los mismos institutos educativos deben cumplir. Tales son los sentidos con que el legislador ha utilizado el verbo *reorganizar*.

Como quien dice, *organizar de nuevo* las condiciones básicas para la prestación del servicio público educativo por todos los establecimientos, oficiales y no oficiales, responsables de ella. Se trata de las mismas condiciones legales que las asambleas y los concejos deben respetar cuando reglamentan la prestación de los servicios públicos a cargo de los departamentos, los municipios y el Distrito Especial, en los términos de los artículos 187-1 y 197 de la Constitución Nacional.

Cuando el artículo 1º, numeral 3º, de la ley acusada, detalla uno de los objetos de las facultades extraordinarias y precisa sus alcances, haciendo referencia, es verdad, a lo que los estatutos de los establecimientos oficiales deben contener en cuanto a composición y funciones de sus órganos directivos, a normas para el manejo administrativo y financiero debidamente planificado, a régimen profesoral y estudiantil, lo hace con la advertencia expresa de que todo ello deberá ocurrir ''con el fin de lograr una óptima calidad académica y una adecuada organización administrativa''. Lo que la ley hace, en efecto, es preceptuar las condiciones básicas y elementales, o si se quiere, establecer sus presupuestos para que las asambleas y los concejos puedan reglamentar la prestación del servicio público de educación post-secundaria que los departamentos, los municipios y el Distrito Especial decidan o hayan decidido organizar por medio de establecimientos públicos u otros organismos de su dependencia.

Si, como se dijo antes, es propósito del legislador manifiesto en la Ley 8ª de 1979, definir el Sistema de Educación Post-secundaria, determinar sus componentes institucionales, precisar sus parámetros de acción e indicar los medios adecuados para la mejor prestación del servicio público que es destino de dicho sistema, tal intención no podría lograrse excluyendo partes esenciales de éste, como lo son los institutos educativos de las entidades territoriales, y los de origen privado, ni omitiendo la *reorganización* de las condiciones básicas para que puedan satisfacer de la mejor manera sus compromisos educacionales con la sociedad, en función del servicio público que les es propio. Dejando a salvo, como es constitucional, la facultad de las asambleas y los concejos, para *reorganizar* también, dentro de sus atribuciones propias, las reglamentaciones que les corresponden, de acuerdo con la ley. A salvo queda esa facultad, a salvo y sin lesión, lo mismo que las demás atribuciones constitucionales de los departamentos, los municipios y el Distrito Especial atinentes a su autonomía administrativa.

Cuarta. Por lo que hace a las instituciones que originalmente fueron de derecho privado y luego se transformaron en entidades oficiales, al adquirir esta nueva naturaleza jurídica, con ella siguen formando parte del sistema de educación superior o post-secundaria. Se trata también de planteles educativos del Estado, ya que la Nación, o un departamento o un municipio los han convertido en propios por acto de su capacidad constitucional y legal para hacerlo. Hay también precisión en el señalamiento de este otro objeto sobre el cual debe recaer el ejercicio a las facultades extraordinarias.

Quinta. En cuanto a la expresión *entre otras cosas,* incluida en el numeral 1º del artículo 1º de la ley demandada, es evidente, obvio, que carece de precisión. Aunque las facultades que se le confieren al Gobierno son extraordinariamente amplias y, por lo mismo, la expresión ''entre otras cosas'' resulta superflua, debe ser anulada porque es indispensable defender la doctrina de la necesidad de precisión cuando se otorgan facultades extraordinarias.

Sexta. En lo que atañe a la irregularidad procesal que consiste en resucitar norma derogada sin reproducirla íntegramente, bastaría como argumento el que no se sabe cuáles son exactamente las normas a las que se pretende dar vida, porque el Decreto-ley número 128 de 1977 alude, para derogarlas, a estatutos anteriores que en el artículo 4º no se identifican plenamente, y porque si se pretendía adoptar unas reglas cuales-

quiera sobre escalafones de los maestros de enseñanza primaria, de la secundaria y de la especial, han debido adoptarse, según el trámite previsto en el Título VII de la Constitución y, en especial, con subordinación a los requisitos mencionados en el artículo 81. Así resulta inconstitucional el aparte demandado.

Decisión.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Es INEXEQUIBLE la expresión *entre otras cosas* contenida en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979.

2º Es INEXEQUIBLE del artículo 4º la frase "de conformidad con las normas que regulaban la materia antes de la expedición del Decreto-ley número 128 de 1977".

3º Son EXEQUIBLES las demás porciones de las normas acusadas.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Educación y al Procurador General de la Nación, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente. Cúmplase.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves, Ricardo Medina Moyano.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

DE LAS FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS

Exequibles los artículos 4º, letra d) del Decreto 2886 de 1968 y 3º letra d) del Decreto-ley número 0075 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 14 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 28.

REF.: Expediente número 749. Norma demanmandada, artículo 4º, letra d) del Decreto 2886 de 1968 y artículo 3º, letra d) del Decreto-ley número 0075 de 1976. Actor: Samuel Rubio Fandiño.

El ciudadano Samuel Rubio Fandiño demanda la inexequibilidad del artículo 4º, ordinal d) del Decreto-ley número 2886 de 1968 y del artículo 3º, del ordinal d) del Decreto-ley número 0075 de 1976, que dicen:

"DECRETO NUMERO 2886 DE 1968

"..... .....

"Artículo 4º Son funciones del Director General:

".....

d) Dictar los reglamentos generales de aduana".

"DECRETO NUMERO 0075 DE 1976

".....

"Artículo 3º Son funciones del Director General:

"d) Dictar los reglamentos generales de aduana".

Como razones de la inconstitucionalidad aduce entre otras:

"1. El numeral 3 del artículo 120 de la Constitución Nacional, radica en cabeza del Presidente de la República, como función constitucional propia, la de ejercer como suprema autoridad administrativa, la facultad o potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

"2. Si analizamos la norma citada, es evidente que si la Constitución le dio una facultad al Jefe del Estado, el legislador no la puede desconocer y menos aún modificar el numeral 3 del artículo 120, despejando de hecho al Presidente de la República de la potestad reglamentaria que le es propia, para radicarla en cabeza del Director General de Aduanas, quien dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Hacienda es un funcionario subalterno del Ministro, toda vez que la Dirección General de Aduanas es apenas una de las seis Direcciones en que administrativamente se divide el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Siendo, por lo tanto, el Director General de Aduanas, junto con los otros Directores, vale decir, de Impuestos, de Presupuesto, etc., subalternos del Ministro.

"

"3. Las citadas normas violan también flagrantemente el artículo 135 de la Constitución Nacional, comoquiera que dicho artículo establece que el Presidente de la República podrá delegar en los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Gobernadores, determinadas funciones de las que le corresponde ejercer como suprema autoridad administrativa, y agrega, además, que las que pueden ser delegadas serán determinadas por la ley".

El Procurador General encuentra constitucionales las normas acusadas y pide se declare su exequibilidad.

Consideraciones de la Corte.

I. La Constitución Política de Colombia atribuye al Presidente de la República la función de "ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios

para la cumplida ejecución de las leyes''; esta facultad es consecuencia de la calidad que la misma Constitución da al Jefe del Estado, de ser ''suprema autoridad administrativa'', hasta el punto de poder considerarse que el numeral 3 transcrito antes es una reiteración de la potestad administrativa, contenida en el título del artículo.

II. De lo anterior se deduce la importancia de la facultad reglamentaria como complemento de la función legislativa puesto que la expedición de la ley sin la subsiguiente ejecución carecería de la necesaria vitalidad; es, pues, la reglamentación un proceso necesario para el cumplimiento de la ley.

III. Empero, considera la Corte, que la potestad reglamentaria radicada por el constituyente en el Presidente de la República, no excluye ni es antagónica con una cierta reglamentación que pueden hacer altos funcionarios administrativos en relación con el funcionamiento de las dependencias puestas a su ciudado.

En efecto:

La potestad reglamentaria del Presidente gravita en torno de la cumplida ejecución de las leyes. En cambio la de ciertos jefes o dependencias administrativas radica en el ordenamiento de las funciones de las respectivas oficinas para su buen desempeño. La del Presidente, pues, gira alrededor de la reglamentación de la ley. La de los funcionarios subalternos tiende a la organización interna de sus oficinas para las buenas relaciones de los empleados entre sí y con el público en general. Es, si se quiere, una reglamentación de mero detalle, indispensable hoy ante la magnitud creciente de las agencias y entidades del Estado que impone un principio de descentralización, o por lo menos de desconcentración, sobre detalles mínimos de rutina cotidiana que sería extravagante hacer dimanar del propio Presidente.

IV. Alega, con acierto, el señor Procurador:

''Cuando las normas que se cuestionan dan al Director General de Aduanas atribución para dictar 'reglamentos generales' sobre aduanas, no se están refiriendo, en modo alguno, a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, lo que sería inane, sino a un tipo de reglamentación muy especial, contemplado también en el Derecho Público, y conocido como 'reglamento de servicio', y que se caracterizan por ser un conjunto de normas internas indicativas del modo como debe hacerse uso del mismo. La sola circunstancia de llamarlos 'generales', no permite asimilarlos técnica ni jurídicamente a los decretos reglamentarios, ni tampoco, por ejemplo, a los denominados reglamentos autónomos''.

V. Así también ha interpretado la Corte en diversas oportunidades la potestad reglamentaria presidencial. Basta únicamente citar las referentes a las demandas de inexequibilidad de la Ley 135 de 1961 (Ley de Reforma Agraria), y de la Ley 60 de 1963 sobre la Corporación Nacional de Turismo, acusadas ambas de un pretendido despojo de la potestad reglamentaria presidencial atribuida por el numeral 3 del artículo 120 de la Carta:

''1º El término 'reglamento' que se contiene en el inciso 3º del artículo 22 de la Ley 135 de 1961 no tiene evidentemente la significación que le corresponde, cual es la que implica la facultad reglamentaria atribuida por el ordinal 3º del artículo 120 de la Carta, al Presidente de la República. Y que esto es así lo está indicando el hecho de que el Gobierno, en ejercicio de la facultad que le compete ha venido dictando los correspondientes decretos reglamentarios...

''La facultad que el inciso confiere al Instituto no es la de reglamentar la ley, que es función privativa del Presidente, como se ha dicho; es la potestad de dictar los acuerdos, resoluciones o reglamentos de orden interno para llevar adelante y dar aplicación práctica a las normas de la ley y a sus decretos reglamentarios, tal como corresponde hacerlo a todo establecimiento público, Ministerio o departamento administrativo, con el fin de ordenar el desarrollo de sus labores, órbita extraña a la facultad reglamentaria propiamente dicha.

''Entendida así la disposición, y no podría interpretarse de otra manera, es claro que ella no pugna con ninguna norma constitucional''. (Sentencia de la Sala Plena del 11 de diciembre de 1964).

''2º Fenómeno que por lo demás se ve todos los días en nuestra praxis administrativa cuando los jefes de las altas entidades gubernamentales dictan medidas tendientes a facilitar el control sobre las actividades u operaciones de las empresas o personas sometidas a su supervigilancia, actividad que ejercita bien por medio de resoluciones o bien por medio de circulares u oficios que son en la actualidad uno de los grandes medios de comunicación interna entre superiores e inferiores de la Administración y el público en general. Así acontece, por ejemplo, en la Dirección General de Aduanas, en la Dirección Nacional de Impuestos, en la Superintendencia de Industria y Comercio, y se puede decir en líneas generales que en todos los repartimientos admi-

nistrativos, tanto en las relaciones con los asociados como en las relaciones internas entre los funcionarios administrativos.

"Pero esta reglamentación estrictísima o mínima no alcanza a invadir la esfera constitucional de la potestad del Presidente de la República, porque en el caso de la Corporación Nacional de Turismo se trata o debe versar sobre cuestiones de menor importancia, de poca monta, de simples detalles atinentes a la operación cotidiana de hoteles, bares, restaurantes, etc.

"Puede no haber sido acertado, por suscitar confusionismo, el escogimiento que de la palabra o verbo reglamentar hizo el legislador de 1968 para describir la función de la Corporación Nacional de Turismo en relación con las empresas sometidas a su vigilancia. Pero, además de que en derecho no existen palabras sacramentales, de otra parte acontece que los fenómenos jurídicos valen o significan por lo que son en sí mismos intrínsecamente considerados y no por la denominación verbal que se les dé. Bien pudo el legislador haber escogido otro verbo más adecuado que el de reglamentar para expresar su intención al respecto: regular, determinar, fijar la operación turística y entonces quizá la cuestión litigiosa habría desaparecido.

"En todo caso la potestad reglamentaria permanece intacta en el Presidente de la República, quien la ejercerá en cualquier tiempo que encuentre materia reglamentable en los ordenamientos legales y si lo considera necesario o conveniente, tal como lo expresa el Procurador General de la Nación" (Sentencia de la Sala Plena de 24 de julio de 1979).

VI. Entiende, pues la Corte el sentido de los reglamentos generales de aduanas como aquellas regulaciones o disposiciones tendientes a la eficacia y buen funcionamiento de las oficinas de aduanas. Con este entendimiento han de reputarse constitucionales las normas acusadas. Pero es claro que si la Dirección General de Aduanas llegare a traspasar estos límites, tal desbordamiento afectaría la órbita de la potestad reglamentaria privativamente atribuida al Presidente de la República. Pero entonces, como lo afirma el señor Procurador la propia Carta y la ley ofrecen los medios para hacer retirar del ordenamiento los actos que por ese aspecto resultaren viciados. Pero esa posibilidad no es suficiente para estimar inexequible la norma legal que confiere la atribución invocada.

En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLES los artículos 4º, letra d) del Decreto 2886 de 1968 y 3º, letra d) del Decreto-ley número 0075 de 1976.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Mario Latorre Rueda, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

REORGANIZACION DE LA CARRERA DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES

Inhibición de la Corte para conocer de la demanda por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 14 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 28.

REF.: Expediente número 760. Demanda de inexequibilidad de Agustín Castillo Zárate contra el Decreto 2337 de 1971. Decreto 2338 de 1971 y Decreto 2340 de 1971.

El ciudadano Agustín Castillo Zárate pide a la Corte Suprema que declare inexequibles las siguientes disposiciones:

"DECRETO NUMERO 2337 de 1971
"(diciembre 8)

"por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

"Decreta:

"

"Artículo 42. *Otras formas de cumplir con los tiempos mínimos de mando.* Los Oficiales de las Fuerzas Militares que desempeñen cargos asignados a Oficiales de mayor graduación, cumplirán en éstos, a excepción del tiempo de embarco de los Oficiales Navales del Cuerpo Ejecutivo, el requisito exigido para el ascenso al grado inmediatamente superior. Así mismo, lo cumplirán los Oficiales que desempeñen Jefaturas Civiles y Militares durante turbación del orden público.

Parágrafo. El personal de Oficiales destinados en comisión de estudios en universidades nacionales o extranjeras solo se les exigirá la mitad del tiempo mínimo de servicio en unidades terrestres, navales y aéreas".

"

"Artículo 64. *Prima Orden Público.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público correspondiente al diez por ciento (10%) del sueldo básico. El Gobierno determinará los lugares y las circunstancias en que debe pagarse esta prima.

"Artículo 65. *Partida de alimentación.* Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en áreas donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público o en cubertura (sic) de fronteras, tendrán derecho a percibir una partida diaria de alimentación igual a la que corresponda al personal de Soldados.

Parágrafo. Igualmente tendrán derecho a la partida de alimentación a que se refiere el presente artículo, el personal de Oficiales y Suboficiales de la Armada Nacional mientras se encuentren navegando en operaciones de patrullaje o similares. El Gobierno reglamentará el reconocimiento de esta prima.

"

"Artículo 125. *Cómputo de tiempo.* Para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones sociales, el Ministerio de Defensa Nacional liquidará el tiempo de servicio así:

"a) Tiempo de permanencia en la respectiva Escuela de Formación de Oficiales, con un máximo de dos (2) años;

"b) El tiempo como soldado o alumno de una escuela de formación de Suboficiales, con un máximo de dos (2) años;

"c) El tiempo de servicio como Oficial o Suboficial; y

"d) El tiempo correspondiente al servicio prestado en estado de sitio, cuando fuere el caso.

"Parágrafo 1º El tiempo doble a que se refiere el artículo 181 del presente Estatuto, se liquidará únicamente para la asignación de retiro o pensión y demás prestaciones sociales con sujeción a las condiciones y demás prescripciones que el mismo artículo señala.

"Parágrafo 2º Las fracciones mayores de seis (6) meses se liquidarán como año completo para el aumento del cómputo del auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales.

"....

"Artículo 181. *Tiempo doble.* El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por turbación de orden público hasta la expedición del decreto por el cual se restablezca la normalidad se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales".

"DECRETO NUMERO 2338 DE 1971
"(diciembre 3)

"por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

"Decreta:

"Artículo 55. *Prima de Orden Público.* Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que presten servicio en zonas donde se desarrollen operaciones especiales para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual que se denominará de orden público, correspondiente al diez por ciento (10%) del sueldo básico. El Gobierno determinará los lugares y circunstancias en que deba pagarse esta prima.

"Artículo 56. *Partida de alimentación.* Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que presten sus servicios en áreas donde se desarrollen operaciones especiales para restablecer el orden público, tendrán derecho a percibir una partida diaria de alimentación igual a la establecida para los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, de acuerdo con reglamentación del Gobierno.

"....

"Artículo 109. *Cómputo de tiempo.* Para efectos de asignación de retiro y demás prestaciones sociales, la Dirección General de la Policía liquidará el tiempo de servicio así:

"a) El tiempo de permanencia en la respectiva escuela de formación de Oficiales o Suboficiales, con un máximo de dos (2) años;

"b) El tiempo de servicio en las extinguidas policías departamentales y municipales.

"c) El tiempo de servicio como Oficial, Suboficial, Agente o Soldado, según el caso.

"d) El tiempo correspondiente al servicio prestado en estado de sitio, cuando fuere el caso.

"Parágrafo 1º El tiempo doble a que se refiere el artículo 155 del presente Estatuto, se liquidará únicamente para la asignación de retiro o pensión y demás prestaciones sociales, con sujeción a las condiciones y demás prescripciones que el mismo artículo señala.

Parágrafo 2º A los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que se les reconozca por la Caja de Sueldos de Retiro servicios prestados en las extinguidas policías departamentales y municipales, quedan con la obligación de pagar a esta entidad los porcentajes correspondientes al tiempo reconocido.

"Parágrafo 3º Las fracciones mayores de seis (6) meses se liquidarán como año completo para el aumento del cómputo de auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales.

"....

"Artículo 155. *Tiempo doble.* El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno, o (sic) juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida, desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por turbación del orden público hasta la expedición del decreto por el cual se restablezca la normalidad se computará como tiempo doble de servicio para efectos de prestaciones sociales".

"DECRETO NUMERO 2340 DE 1971
" (diciembre 3)

"por el cual se reorganiza la carrera de Agentes de la Policía Nacional.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

"Decreta:

" .....

"Artículo 60. *Liquidación de tiempo de servicio.* Para efectos de asignación de retiro, pensión o jubilación y demás prestaciones sociales, la Dirección General de la Policía Nacional, liquidará el tiempo de servicio así:

"a) El tiempo de permanencia en la respectiva escuela de formación como Agente Alumno;

"b) El tiempo servido como Auxiliar Conductor o Agente Conductor;

"c) El tiempo de servicio como Agente de la Policía Nacional;

"d) El tiempo servido como Suboficial o Soldado de las Fuerzas Militares;

"e) El tiempo prestado como uniformado en las extinguidas policías departamentales o municipales, excepto para cesantía.

"f) El tiempo doble correspondiente a servicio prestado en estado de sitio, cuando fuere el caso.

"Parágrafo 1º El tiempo doble a que se refiere el artículo 99 del presente Estatuto, se liquidará únicamente para la asignación de retiro o pensión y demás prestaciones sociales con sujeción a las condiciones que el mismo artículo señala.

"Parágrafo 2º Los Agentes de la Policía Nacional a quienes se les reconozca por la Caja de Sueldos de Retiro servicios prestados en las extinguidas policías departamentales o municipales, quedan en la obligación de pagar a esta entidad los porcentajes correspondientes al tiempo reconocido.

"Parágrafo 3º Las fracciones mayores de seis (6) meses se liquidarán como año completo para el aumento del cómputo del auxilio de cesantía, pero no para las demás prestaciones sociales.

" .....

"Artículo 99. *Tiempo doble.* El tiempo de servicio en guerra internacional o conmoción interior, en las zonas que determine el Gobierno a juicio del Consejo de Ministros si las condiciones justifican la medida desde la fecha en que se establezca el estado de sitio por perturbación del orden público hasta la expedición del decreto por el cual se restablezca la normalidad, se computará como tiempo doble de servicio para efecto de prestaciones sociales.

"Parágrafo. El reconocimiento del tiempo doble a que se refiere este artículo se hará a partir de la fecha en que se levante el estado de sitio o a la fecha de retiro del Agente en caso de que esta novedad se produzca con anterioridad".

Dice el actor que las disposiciones acusadas violan los artículos 118-8 y 121 de la Carta porque tal normatividad ha debido expedirse por medio de decretos legislativos con las facultades del artículo 121 y no con facultades extraordinarias, ya que la finalidad de ellas es regular el estado de sitio.

Consideraciones:

Con fecha septiembre 10 del año pasado, la Secretaría de la Sala Constitucional informa:

"a) El Decreto 2337 de 1971 fue derogado expresamente por el artículo 218 del Decreto 612 de 1977. (*Diario Oficial* número 34759 del 5 de abril de 1977, páginas 49 y siguientes);

"b) El Decreto 2338 de 1971 fue derogado expresamente por el artículo 187 del Decreto 613 de 1977 (*Diario Oficial* número 34762 del 12 de abril de 1977, páginas 97 y siguientes);

"c) El Decreto 2340 de 1971 fue derogado expresamente por el artículo 118 del Decreto 609 de 1977 (*Diario Oficial* número 34763 del 13 de abril de 1977, páginas 113 y siguientes)".

La Procuraduría General al respecto dice:

"II. El solo informe de Secretaría de la Sala Constitucional, verificado por este Despacho sobre los Diarios Oficiales respectivos, es suficiente para conceptuar sobre demanda, que se ha edificado sobre normas inexistentes, es decir que se presenta el fenómeno de sustracción de materia".

Este informe y el concepto de la Procuraduría son suficientes para que la Corte Suprema, Sala Constitucional,

Resuelva:

Declararse inhibida para conocer de la demanda de inexequibilidad presentada "contra

parte del artículo 42, el artículo 64, parte del artículo 65, el literal c) y el parágrafo 1 del artículo 125, y el artículo 181 del Decreto extraordinario número 2337 de 3 de diciembre de 1971; el artículo 55, el artículo 56, el literal d) y el parágrafo 1 del artículo 109, y el artículo 155 del Decreto extraordinario número 2338 de 3 de diciembre de 1971; el literal f) y el parágrafo 1 del artículo 60 y el artículo 99 del Decreto extraordinario número 2340 de 3 de diciembre de 1971", por sustracción de materia.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Ricardo Medina Moyano, Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

El artículo 146 del Decreto-ley número 294 de 1973, ha sido derogado por el parágrafo del artículo 56 del Acto legislativo número 1 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 14 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 28.

REF.: Expediente número 761. Inexequibilidad del artículo 146 del Decreto 294 de 1973. Actor: Manuel S. Urueta.

El ciudadano Manuel S. Urueta pide que la Corte Suprema de Justicia declare inexequible el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, cuyo texto es el siguiente:

"DECRETO-LEY NUMERO 294 DE 1973
"(febrero 28)

"por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 17 de 1972 y con base en el proyecto sobre normas orgánicas aprobado por la Comisión de que trata dicha Ley,

"Decreta:

"..... .....

"Artículo 146. Para efectos de la celebración de toda clase de contratos, nombramientos de personal, licitaciones, régimen de compras, y además para todo lo relacionado con el manejo y ejecución de su presupuesto, el Congreso Nacional deberá observar las mismas normas legales aplicables a la Administración Pública".

Normas violadas y concepto de la violación

Se puede sintetizar así, a este respecto, el razonamiento del actor: Los artículos 2º y 55 de la Constitución establecen el principio parcialmente desarrollado por el artículo 78 que le prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en los asuntos que son de la privativa incumbencia de otros poderes.

La ejecución presupuestal y la celebración de contratos son funciones de naturaleza eminentemente administrativa que la Constitución ha asignado al Poder Ejecutivo.

En cuanto a la ejecución presupuestal el numeral 11 del artículo 120 de la Constitución asigna en forma exclusiva y excluyente al Presidente de la República la función de ejecutar el presupuesto, al atribuirle la función de "cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes", y el parágrafo del artículo 208 de la Constitución no implica para el Congreso la facultad constitucional de ejecutar su propio presupuesto sino simplemente la de elaborarlo.

Y en cuanto a la celebración de contratos administrativos el artículo 146 del decreto ley impugnado viola flagrantemente el principio constitucional de que la competencia para celebración de los contratos de la nación corresponde al Presidente de la República, según los términos del artículo 120 numeral 13. Y también quebrantan los numerales 11 y 16 del artículo 76 porque el Congreso está exclusivamente autorizado para conceder autorizaciones al Gobierno en materia de celebración de contratos. Y que si estos contratos se celebran sin autorización previa corresponde al Congreso aprobar o improbar los que haya celebrado el Presidente de la República.

Y concluye el demandante que las funciones atribuidas al Congreso para la ejecución de su

presupuesto y la celebración de contratos, son por completo violatorias de las normas constitucionales invocadas que fijan esa competencia en forma exclusiva y excluyente, por lo que a la nación se refieren, en cabeza del Presidente de la República.

Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador coadyuva la solicitud del demandante referente a que la Corte declare inexequible la norma impugnada. Por estar compenetrado en un todo —como él mismo lo dice— con lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil, del honorable Consejo de Estado sobre la misma cuestión que aquí se controvierte, y a lo cual pasará a referirse la Corte.

Consideraciones de la Corte

I. Al absolver el 2 de agosto de 1972 la consulta elevada entonces por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, bajo la vigencia del Decreto-ley número 1675 de 1964, orgánico del presupuesto nacional, la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuó:

"De acuerdo con la mencionada separación de funciones (con las tres Ramas u Organos del Poder Público), de las tres fases o etapas que cabe distinguir dentro del proceso presupuestario, a saber: preparación, expedición y ejecución, la segunda está asignada por el Constituyente al Congreso y la primera y la última al órgano ejecutivo del poder (...). De conformidad con esta orientación, al Congreso le corresponden las decisiones políticas, decretar las contribuciones y gastos y autorizar cada año su recaudo y erogación, y al Gobierno la gestión administrativa de preparar el proyecto de presupuesto y atender a su ejecución. En este sistema de distribución de funciones, tanto las competencias financieras del Congreso como las del Ejecutivo tienen contenido jurídico propio y su propia significación política, como parte de un sistema institucional que busca en el ejercicio del poder público soluciones de equilibrio entre las Ramas del Estado, que además consulten la necesidad de satisfacer ciertas exigencias técnicas en el manejo de los negocios públicos (...). En parte alguna consigna la Constitución la facultad del Congreso para celebrar contratos por sí mismo o la de autorizar a las Mesas Directivas de las Cámaras para hacerlo a su nombre. De todo lo anterior resulta que la función de ejecutar el presupuesto nacional, como la de celebrar contratos a nombre de la nación, sólo la atribuye la Carta al Presidente de la República, función que puede delegar en los Ministros o Jefes de Departamento Administrativo (Constitución Nacional, artículo 135), en los términos de las leyes que le autoricen para hacerlo. Debe concluir la Sala, en consecuencia, que de lo dispuesto por los textos constitucionales vigentes no se desprende que al Congreso corresponda o pueda corresponder, por sí mismo o por medio de las Mesas Directivas de las Cámaras, la ejecución de las apropiaciones presupuestales que atienden a su funcionamiento; por lo tanto, no tiene competencia para ser el ordenador de sus propios gastos, contratar, efectuar traslados, abrir créditos, ni en general, cumplir ninguna de las demás operaciones que la ejecución presupuestal demande".

II. Pero es más importante aún la consulta absuelta por la misma Sala del Consejo de Estado en providencia del 21 de noviembre de 1968, porque tal consulta, formulada por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, recayó precisamente sobre el artículo 146 del Decreto-ley número 294 de 1973, que es la misma norma aquí atacada.

III. Empero, la normatividad reinante en el momento de la demanda y ante cuya luz se produjeron las interpretaciones del Consejo de Estado y del Procurador General de la Nación, ha sufrido modificación sustancial.

En efecto:

El Acto legislativo número 1 de 1979, puesto en vigencia desde el 20 de diciembre de ese año, estableció como parágrafo del artículo 208 el siguiente:

"Las Mesas Directivas de las Cámaras ejecutarán el presupuesto del Congreso con estricta sujeción a la ley normativa del presupuesto nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución".

Al trasladar, pues, el Constituyente la competencia del Gobierno para la ejecución del presupuesto al Congreso Nacional, en lo que al de éste se refiere, se sumaron en las Cámaras Legislativas las tres funciones clásicas a que con acierto hace referencia el Consejo de Estado: la de elaboración, la de expedición y la de ejecución.

IV. Sin embargo la norma acusada contraría la enmienda constitucional.

En efecto:

Aquélla dispone que, para la ejecución de su presupuesto, "el Congreso Nacional deberá observar las mismas normas legales aplicables a la Administración Pública". En cambio la nueva regla constitucional ordena que la ejecución presupuestal por parte de las mesas directivas se hará "con estricta sujeción —únicamente— a la ley normativa del presupuesto nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución".

V. Como la Constitución Nacional es norma derogatoria o reformatoria de la legislación preexistente, según enseña el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, éste es en el presente caso el fenómeno que ha acontecido, y así habrá de declararlo la Corte.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, declara que el artículo 146 del Decreto-ley número 294 de 1973, sobre estatuto orgánico del Presupuesto General de la Nación, ha sido derogado por el parágrafo del artículo 56 del Acto legislativo número 1 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda, Humberto Mesa González, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Ricardo Medina Moyano.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

JORNADA DE TRABAJO EN EL TRANSPORTE PUBLICO

Exequible la expresión "o, simplemente, a disposición de la una y del otro" del artículo 2º del Decreto 869 de 1978.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 14 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 28.

REF.: Demanda de inexequibilidad de una parte del artículo 2º del Decreto 869 de 1978. Jornada de Trabajo en el Transporte Público. Demandante: Pedro Claver Doria D. Radicación: 778.

Se transcribe la norma sobre que versa el debate, con la advertencia de que la parte subrayada es aquella cuya inexequibilidad se impetra:

"Artículo 2º Para efectos del artículo 56 del Decreto 1393 de 1970 se entiende que la jornada de trabajo comprende el tiempo durante el cual el conductor está al servicio de la empresa o patrono bien sea sobre el timón o la ruta o, simplemente, *a disposición de la una o del otro*".

Señala como violados los preceptos de la Ley 15 de 1959 en concordancia con los numerales 1º, 2º y 13 del artículo 76 de la Constitución.

En el concepto del Procurador se hace un buen resumen, hasta donde ello es posible, de los motivos alegados por el actor:

"En nueve de los diez folios contentivos de su demanda, el actor se extiende en los que a su juicio son motivos o razones de la violación constitucional por parte de la norma acusada. Tales motivos pueden sintetizarse así: El Decreto 869 de 1978 tiene la naturaleza de un decreto-ley sólo susceptible de controvertirse ante la Corte Suprema de Justicia, por haberse expedido por el Presidente de la República, según expresa su 'título' o encabezamiento, 'en ejercicio de sus atribuciones legales, y en especial de las que le otorga la Ley 15 de 1959'. Según este enunciado, el decreto-ley en cuestión hubo de dictarse con base en facultades extraordinarias precisas y *pro tempore* concedidas por el legislador al Ejecutivo, según lo dispone el artículo 76, numeral 12, de la Carta. Lo anterior, concatenado con el artículo 214 de la Constitución, determina la competencia de la Corte para conocer de la inconstitucionalidad de la norma acusada. Confrontada la Ley 15 de 1959 con el Decreto 869 de 1978, 'resalta ostensiblemente que aquel estatuto superior (sic) no le confirió facultad alguna para legislar respecto a la materia contenida en la disposición acusada' (...). Con la antelada (sic) confrontación entre los textos memorados de la ley y la norma acusada, sería suficiente para decretar la inexequibilidad solicitada *ante el quebranto de la misma ley,* invocada y glosada en sus artículos 2º a 18 o postreros, con la transgresión también, indirecta, del artículo 76, ordinal 12 de la Carta, ante la ausencia de facultades extras para legislar sobre la materia demandada, así como la infracción del propio artículo 76, en sus ordinales 1º y 2º (se ha destacado). El actor además indica que analizado el artículo 1º de la Ley 15 de 1979, se llega a igual conclusión, esto es, que tampoco mediante ese artículo se le atribuyen las facultades ejercidas, por el Presidente de la República, con la expedición de la norma acusada (...). "En los ordinales (sic) a), b), c), d) y e) con su parágrafo, se fijan al Gobierno los objetivos que traducen la atribución, que le habilita, para intervenir en la industria del transporte automotor, tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de carga y pasajeros y en desarrollo de los artículos 30, 32

y 39 de la Constitución Nacional. Mas, ninguno de esos objetivos se relacionan con facultades para dictar la medida, que califico de inconstitucional ...". Continúa el actor: "En resumen, y para finalizar, apoyar la norma impugnada en la ley que se esgrime, en su encabezamiento, demuestra la inconstitucionalidad de aquélla y así debe declararse, previa la tramitación premarcada en el Decreto 423 de 1969". Y concluye el demandante expresando: En cuanto al canon 39, su alcance no puede llegar hasta establecer qué profesionales de cualquier ramo o trabajadores, de cualquier actividad pública o privada, tengan derecho a que se incorpore, dentro de su jornada de trabajo, el tiempo en que, sin estar laborando, pueden estar, como lo pretende la norma acusada, que de sentarse el precedente podría ampliarse a todas las esferas de las actividades de trabajo, *'simplemente, a disposición de la empresa o patrono'* porque, no precisado el concepto y alcance del vocablo 'disposición' bien puede interpretarse que él (sic) o los beneficiados con ese régimen excepcional se encuentran, v. gr., en residencias u otros lugares mediatos, de fácil comunicación y transportes (sic), a la 'disposición' del patrono o de la empresa, gozando así de un privilegio que no consulta la equidad ni los principios morales, y menos los de responsabilidad, que han de pautar y afianzar toda relación obrero-patronal. Lo extensamente expuesto, deja explicado al máximo la vulneración de las normas jerárquicas de la Carta, de manera indirecta, que he invocado y *las de la Ley 15 de 1959,* por lo que procede la declaratoria de inexequibilidad en cuyo pedimento me reitero (se ha subrayado)".

Concepto del Procurador

En resumen piensa que no se trata, en la Ley 15 de 1959, del otorgamiento de facultades extraordinarias precisas y *pro tempore,* entre otras consideraciones porque no se fijó plazo para el ejercicio de tales supuestas facultades extras.

Considera que es impertinente pretender la inexequibilidad de alguna norma alegando que contradice disposiciones de una ley. El conocimiento de los actos administratvos violatorios de la ley corresponde al Consejo de Estado, agrega el Procurador.

Finalmente, al analizar la naturaleza jurídica del acto acusado llega a la conclusión de que la Ley 15 de 1959 otorgó facultades especiales de las previstas en el numeral 11 del artículo 76 y que por tanto sí es del conocimiento de la Corte el presente asunto. Dice así:

"La norma objeto de acusación hace una aclaración al artículo 56 del Decreto 1393 de 1970, o Estatuto del Transporte Automotor, para definir legalmente qué se entiende en tal Estatuto por las jornadas de trabajo a que se refiere el mentado artículo 56. Demandados en acción de inconstitucionalidad treinta artículos del Decreto 1393 de 1970, bajo el epígrafe 'Competencia de la Corte' dijo esta alta Corporación en sentencia de fecha 27 de septiembre de 1972, en la cual se declararon exequibles todos los treinta preceptos cobijados por la demanda:

'El Gobierno dictó el Decreto 1393 de 1970 para dar contenido jurídico a una intervención estatal, con apoyo en el artículo 32 de la Carta, el cual permite al Ejecutivo actuar en esa esfera, siempre que los decretos que al efecto expida reposen en una autorización legislativa. En el caso de autos, por contemplar la Ley 15 de 1959 una facultad determinada, suficientemente circunscrita a un objeto preciso, y dada sin sujeción a término, cumple reconocer que se está en presencia de una autorización especial concedida al Gobierno para ejercer *funciones dentro de la órbita constitucional,* a términos del ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución.

'Como a la Corte corresponde decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Gobierno en virtud de las atribuciones de que trata el memorado ordinal 11, cuando fueren acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, es clara la competencia de esta Corporación para conocer el presente negocio. Así lo prevé la atribución 2ª consignada en el artículo 214 del Código Constitucional'.

"De conformidad con el fallo precedentemente transcrito en parte, el Decreto 869 de 1978 es, pues, de idéntica estirpe, de rango constitucional igual al del Decreto 1393 de 1970, por lo cual la norma acusada pertenece a un ordenamiento dictado con base en la Ley 15 de 1959, es decir, a uno de los llamados 'decretos especiales' previstos en el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución. La Ley 15 de 1959 fue expedida por el Congreso Nacional con fundamento en las facultades que le otorga el artículo 76, numeral 11 acabado de citar, según el cual el Congreso puede 'conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y *ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional'.* Esta

parte final del numeral 11 que se ha subrayado, fue derogada expresamente por el artículo 14 del Acto legislativo número 1 de 1979, vigente desde el pasado 20 de diciembre. Sin embargo el decreto acusado fue dictado cuando aquellas facultades podían ser trasladadas al Gobierno (76-11, *in fine*), de lo cual se colige que la Corte puede pronunciarse sobre esas materias. Por otra parte, se reafirma tal competencia de la honorable Corte, por cuanto el Decreto 869 de 1978 se basa en la Ley 15 de 1959 y esta Ley preceptúa en su artículo 1º inciso 1º, lo siguiente: 'En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta ley, intervendrá en la industria del transporte automotor, tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de carga y pasajeros, con los siguientes objetivos . . .'.

"Como la norma acusada aclara a otra del Decreto 1393 de 1970, la transcripción de la parte enunciativa de este Decreto 1393 de 1970 arroja aún más luz sobre el punto en cuestión. Dice así tal encabezamiento: 'Por el cual se expide el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor. El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades concedidas por la Ley 15 de 1959 y en desarollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, *Decreta:* ' . . . ' ".

Concluye pidiendo a la Corte que declare exequible la norma cuyo aparte se considera inconstitucional.

Consideraciones de la Corte

1º Las dudas expresadas por el demandante respecto a la calidad de decreto-ley que tenga el que presenta para el examen de la Corte, explican por qué la Ley 15 de 1959 no confirió facultades extraordinarias, entre otras varias consideraciones porque faltó el elemento *pro tempore*.

En el encabezamiento de la Ley 15 de 1959 se lee: "Por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte, se decreta el auxilio patronal del transporte, se crea el fondo de transporte urbano y se dictan otras disposiciones".

En el artículo 1º se dice: "En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta ley, intervendrá en la industria del transporte automotor, tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de carga y pasajeros, con los siguientes objetivos . . .".

El Procurador piensa que esta ley concede autorizaciones especiales al Gobierno para "ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional", y por tanto, el conocimiento de la presente demanda es competencia de la Corte.

2º Existe, en verdad, íntima relación entre la Ley 15 de 1959, el Decreto 1393 de 1970 y el Decreto 869 de 1978. Tal relación no es precisamente la necesaria entre las leyes y sus reglamentos ordinarios. Aunque los Decretos mencionados contienen unos reglamentos del transporte público, sus normas no obedecen a la necesidad de reglamentar la ley que las causa, sino al cumplimiento de los términos imperativos utilizados por la Ley 15 de 1959: "El Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta ley, intervendrá en la industria del transporte automotor . . ." (subraya la Corte). De manera que los decretos del Ejecutivo en este caso desarrollan las normas legales sobre su misma materia, que es la prevista especialmente en el artículo 32 de la Carta. Así la ley como los decretos del Ejecutivo que ella ordena expedir contienen normas de intervención del Estado. Y para que las normas de los decretos ejecutivos tuvieran cauce constitucional suficiente, se acude también a las facultades especiales previstas por el artículo 76-11, tal como existía en el momento de la expedición de aquéllos, es decir, "Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y *ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional*" (subraya la Corte). De tal manera se advierte que la Ley 15 de 1959, y los decretos expedidos en su desarrollo, constituyen una unidad normativa de claro carácter intervencionista, de acuerdo con la facultad general del artículo 32 de la Constitución, particularmente en la parte de éste que se refiere a la intervención del Estado, "por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

Opina el Procurador que la norma acusada "aclara a otra del Decreto 1393 de 1970", cuyo encabezamiento "arroja aún más luz sobre el punto en cuestión". Y la transcribe: "Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Transporte Automotor. El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades concedidas

por la Ley 15 de 1959, y en desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, *decreta* . . . ".

Asiste razón al Jefe del Ministerio Público.

Definido de esta manera el carácter jurídico de la norma acusada, resulta procedente afirmar la vocación constitucional de la Corte para conocer de su exequibilidad, en los términos del artículo 214-4 de la Carta.

3º Los literales b) y d) del artículo 1º de la Ley 15 de 1959, citados en su concepto por el señor Procurador, autorizan —dice él— especialmente al Gobierno Nacional para que intervenga en distintos aspectos del servicio de transporte automotor, y para "*establecer la forma de pago o prestación del servicio de transporte que por esta ley corresponde al empleador en beneficio del empleado* (subrayo)".

Según se ha dicho, el reglamento necesario para cumplir las funciones de intervención que la Carta autoriza al Estado, no tiene la índole del simple decreto reglamentario de una ley, sino que constituye el desarrollo lógico y jurídico de la ley que ordena dicha intervención. Hay, pues, una evidente unidad material y una secuencia normativa entre los distintos preceptos, de diferente origen, destinados a la actuación del Estado interventor.

En el presente caso, los Decretos de procedencia ejecutiva, a saber el 1393 de 1970 y el 869 de 1978, comparten idéntica naturaleza jurídica, y el último, al cual pertenece el aparte acusado de su artículo 2º, aclara al primero en su propósito realizado de "establecer la forma de pago o prestación del servicio de transporte". Lo aclara sin introducir modificación, lo que también hubiera podido ocurrir, en tratándose de normas de la misma jerarquía, todo ello de conformidad con las disposiciones constitucionales.

La aclaración contenida en la totalidad del artículo 2º hace referencia concreta a las condiciones laborales de los conductores que se dedican al servicio de transporte, ya que especifica la extensión del tiempo de su trabajo por el aspecto de la jornada que deben cumplir. En nada se aparta esa norma de su indispensable contenido reglamentario no de la ley cuyo mandato cumple, sino como estatuto ejecutivo necesario para realizar la función interventora del servicio.

Decisión:

Por las consideraciones precedentes, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional,

Resuelve:

ES EXEQUIBLE la expresión "o, simplemente, a disposición de la una y del otro" del artículo 2º del Decreto 869 de 1978.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Humberto Mesa González, Ricardo Medina Moyano, Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS PARTES Y DE LOS APODERADOS EN LOS LITIGIOS CIVILES

Exequibles los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 20 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada por Acta número 29.

REF.: **Expediente número 791. Inexequibilidad de los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil. Actor: Carlos Paz Méndez.**

I. La acción.

El ciudadano Carlos Paz Méndez solicita, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional "se declaren inconstitucionales y, en consecuencia, inexequibles desde el momento de su vigencia" los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil.

Por su parte el Procurador General de la Nación ha emitido el concepto de rigor, mediante el cual solicita a la Corte: "Declarar exequibles los artículos 72 y 73 del Decreto extraordinario número 1400 de 1970".

II. Normas impugnadas.

"Artículo 72. *Responsabilidad patrimonial de las partes.* Las partes responderán por los perjuicios que causen a otra parte o a terceros intervinientes con sus actuaciones procesales temerarias o de mala fe. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, independientemente de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide en la forma prevista en el artículo 308, y si el proceso no hubiere concluido, los liquidará en proceso verbal separado.

"A la misma responsabilidad y consiguiente condena están sujetos los terceros intervinientes en el proceso o incidente.

"Siendo varios los litigantes responsables de los perjuicios, se les condenará en proporción a su interés en el proceso o incidente.

"Artículo 73. *Responsabilidad patrimonial de los apoderados.* Al apoderado que actúe con temeridad o mala fe se le impondrá la condena de que trata el artículo anterior y la de pagar las costas del proceso, incidente o recurso, solidariamente con la parte principal o el interviniente que representa. Copia de lo pertinente se remitirá al Tribunal del Distrito para lo relativo a las faltas contra la ética profesional.

"Cuando la actuación del apoderado ocurra sin autorización del poderdante, éste podrá repetir contra aquél por lo que haya pagado como consecuencia de tales condenas".

Importa señalar, por razones que más adelante se mencionarán, que el actor citó los artículos 72 y 73 que corresponden a cláusulas subrogatorias del Decreto 2019 de octubre 26 de 1970, —"Diario Oficial" número 33215—, mediante las cuales se hicieron "modificaciones y correcciones" al Decreto legislativo número 1400 de agosto 6 del mismo año —"Diario Oficial" número 33150—, por el cual se expidió el nuevo Código de Procedimiento Civil.

III. Examen de la impugnación.

Cuestión previa. Por razones no solamente históricas, sino que también de orden lógico, resulta oportuno señalar que respecto al Código demandado en algunas de sus normas, la Corte había ya tenido ocasión de pronunciarse dentro del marco del control de la Constitución, pero únicamente en cuanto al alcance de las facultades

otorgadas al Ejecutivo, precisamente para la expedición de dicho cuerpo legal, por la Ley 4ª de 1969.

En tal oportunidad, mayo 6 de 1971, expresó la Corte, entre otras cosas, que:

"En conclusión, en el caso *sub judice* y en sus semejantes, la Corte define y fija el alcance del artículo 29 del Decreto 432 de 1969 en los términos expuestos, o sea, que el fallo que al respecto se profiera, tiene el carácter de definitivo, mas no de absoluto; y, por tanto, sobre el aspecto del uso de las facultades extraordinarias no se puede volver, sin que ello obste para que en sentencias posteriores se contemplen y decidan otros cargos y tachas de inconstitucionalidad, acerca de alguna o algunas de las disposiciones del mismo Código o estatuto, por razones distintas de las del exceso en el ejercicio de las facultades".

Primer cargo. El demandante funda sus pretensiones en los artículos 26 y 215 (sic) de la Constitución, el último de los cuales se refiere a la llamada "excepción de inconstitucionalidad".

Ciertamente, presentando sus argumentos bajo distintos aspectos, el demandante considera que los artículos impugnados violan el derecho de defensa y, al respecto afirma:

"Las normas atacadas por inconstitucionales, no cabe la menor duda, hacen relación a sanciones punitivas del orden disciplinario... Es el a), b), c) de un estado de derecho que a nadie se le puede condenar sin haber sido 'oído y vencido' en juicio, es decir, que para que una condena sea jurídica se exige la conformación de tres requisitos esenciales: la preexistencia de la norma que defina la falta; una autoridad competente para conocer de ella y la observancia de las ritualidades procedimientales en todo su alcance que permitan no sólo establecer la conducta, actuación y responsabilidad del inculpado contra la norma, sino, además, como cosa fundamental, que se le permita a éste en audiencia, después de la cual puede ser posible la sanción". Y agrega ulteriormente:

"De echarse de menos las ritualidades procedimentales para el establecimiento de una conducta y consiguiente responsabilidad, se violan los derechos y garantías sociales que garantizan, entre otros, el artículo 26 de la Constitución Nacional y se llega a la violencia y arbitrariedad".

Consideraciones de la Corte.

I. Debe anotarse, en primer término, que los artículos acusados en orden a la condena en perjuicios, prevén tres vías procesales diferentes, a saber:

a) Condena al pago de los perjuicios, en la sentencia o en el auto que decida el proceso, o el incidente;

b) Liquidación de los perjuicios en la forma prevista en el artículo 308 de la misma codificación, y

c) Liquidación de los perjuicios en "proceso verbal" separado.

Ahora bien, el citado artículo 308 y mayormente, el "proceso verbal", previsto en el Título XIII, artículos 442 a 449 del Código Judicial, contienen una larga serie, coherente y ordenada de ritualidades, que aun dentro del concepto más exigente de "proceso", sería necesario aceptar como integrantes de tal institución.

II. En consecuencia, a juicio de la Corte, el único caso que formalmente podría ser susceptible de los ataques consignados en la demanda, sería el primero, esto es, cuando se hace la condena al pago de los perjuicios en "la sentencia o en el auto que decida el proceso o el incidente".

Y aún en este caso, lo mismo desde luego, que en los otros dos, a juicio de la Corte, no se infiere agravio al artículo 26 de la Carta Política, vale decir al derecho individual de defensa, por las razones que a continuación se exponen:

a) Las actuaciones "temerarias o de mala fe", consagradas en los artículos acusados, dentro de la división universal de las infracciones, no pueden ser consideradas ni como delitos, ni como contravenciones, ni como faltas disciplinarias, u otras conductas similares;

Especialmente no pueden ser consideradas como faltas disciplinarias, como parece aceptarlo la demanda (folio 1 vuelto), toda vez que no operan dentro de un marco jurídico integrado, de orden jerarquizado. Además, el propio legislador puso de presente dicha falta de identidad, al determinar en el artículo 73 acusado, que, "copia de lo pertinente se remitirá al Tribunal Disciplinario para lo relativo a las faltas contra la ética profesional", lo cual no deja la menor duda, también de *iure condito* que tales conductas se encuentran jurídicamente despojadas del carácter propio de las faltas disciplinarias. Se trata, en consecuencia, de conductas simplemente antiprocesales, que por su propia índole impiden u obstaculizan el desarrollo normal de los procesos;

b) En tales condiciones, la sanción que recae sobre dichas conductas, esto es, la condenación al pago de los perjuicios, no es una sanción penal, tampoco una pena administrativa y menos aún una pena disciplinaria. Se trata, según lo ante-

rior, de una "sanción procesal", de orden eminentemente funcional, a través de la cual se garantiza el desarrollo normal del proceso;

c) Y es que, así como en el marco de las tareas estatales, sería imposible prescindir del ejercicio del *ius puniendi;* dentro del marco simplemente procesal, el funcionario a cuyo cargo se encuentra la conducción del proceso, no puede estar despojado de aquellas facultades o atribuciones que le permitan llevar el juicio a una adecuada culminación. Así, si se examinan los Códigos de Procedimiento Civil, Penal, Laboral o cualesquiera otros, siempre se encontrarán con mayor o menor profusión, tales poderes u otros similares por parte del juez;

d) También desde otro ángulo visual, debe tenerse en cuenta que, también las partes dentro del proceso, tienen un evidente derecho, a que se les administre pronta y oportuna justicia, sin que tal derecho se vea entorpecido por actos de "temeridad o mala fe";

e) También conviene observar que el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1970 significó un avance ciertamente relevante desde todo punto de vista, pero mayormente desde el punto de vista de la posición dinámica del juez, en contra de actitud ostensiblemente estática a que se le confinaba en el ordenamiento anterior. No parecería inapropiado decir, como secuela de lo expresado, que ese moderno estatuto procesal, vino a ser un efecto, no por tardío menos evidente, de la reforma del artículo 16 de la Carta Política hecha en 1936, según el cual las autoridades dejaron de moverse en el marco del "Estado gendarme", para ser ubicadas en un marco de intervención activa, en procura del cumplimiento de sus elevados fines;

f) No parece, en consecuencia aceptable, que actos de la naturaleza estudiada, se consideren comprendidos en el artículo 26 de la Constitución. Vale la pena recordar que la Corte ha definido el punto de antiguo, desde la época misma de la creación de la Sala Constitucional, al expresar en providencia de junio 14 de 1969, con ponencia del doctor Eustorgio Sarria que:

"La aplicación del artículo en comento comprende el ámbito administrativo, civil, laboral, etc., tal como lo advierte el Procurador. Mas eso no significa que pueda invocarse en casos extraños a los que define o que no guardan similitud con ellos. Juzgamiento es la acción y efecto de juzgar; y juzgar, es deliberar acerca de la actuación de la voluntad de la ley en un caso concreto y sentenciar en armonía. Por lo tanto, la garantía es para ese efecto. Para otros, como los de igualdad ante la ley, seguridad personal o inviolabilidad de los derechos legítimamente constituidos, deben los gobernados, acogerse, entre otros, a los preceptos de los artículos 16, 23 y 30 de la Constitución";

g) La naturaleza del proceso, como conjunto coherente de actos, encaminados a realizar en forma adecuada la función jurisdiccional, no implica necesariamente la presencia de ciertas y determinadas ritualidades, como la audiencia, según el ejemplo propuesto por el demandante (folio 1 vuelto), diligencias que no suelen tenerse por lo tanto, como de la esencia del proceso.

Y, de consiguiente, la mayor o menor calidad o cantidad de los actos integrantes del proceso, no puede por sí misma considerarse violatoria del artículo 26 de la Carta Fundamental; en cuanto a la persona condenada, haya tenido los medios necesarios para demostrar probatoriamente la no realización de la conducta, y también para interponer recursos contra el acto jurisdiccional que lo condena.

La Procuraduría adopta planteamientos similares, al expresar en su concepto que:

"Es incuestionable que al promover un ciudadano una acción o al ejercitar su defensa, tiene obligación de acomodar su conducta a las condiciones, términos, oportunidades y medios procesales preestablecidos y que corresponde al juez velar a través de todo su curso para que el trámite no sufra dilaciones, interferencias o se utilicen medios temerarios, desleales o de mala fe. Y para que pueda cumplir con esa primordial obligación tiene que disponer de los medios correctivos que le permitan ejercer su autoridad en defensa de la justicia misma de las partes en el proceso".

h) Pero si en gracia de discusión se aceptara que la represión por parte del juez, de los citados actos antiprocesales, sí puede enmarcarse dentro del ámbito de tutela del artículo 26; o cuando menos, lo anterior deviniera discutible, entonces también es oportuno tomar en cuenta que la Corte, con mayor antigüedad todavía, glosando el artículo citado, ha sostenido que el proceso, de todas suertes entendido en la forma ya mencionada, debe guardar proporción con la conducta reprimida, expresando al respecto que:

"...las expresiones, formalidades legales, plenitud de formas en cada juicio, que tal norma prevé... son fórmulas con que está ordenada la observancia de los siguientes requisitos:

"a) Que la ley debe definir de antemano y de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que

constituye el delito, la contravención o la culpa que han de prevenirse o castigarse;

"b) Que haya atentado contra la libertad individual cuando la ley no llena esta condición, sino que deja al arbitrio de quien deba aplicarla como autoridad, la calificación discrecional de aquellos actos, de suerte que pueden estar sujetos o no a prevención, ser o no ser punibles, según el criterio personal de quien los califique;

"c) Que medie un procedimiento apropiado, el cual puede ser sumario y brevísimo, cuando así lo requieren las funciones rápidas de la policía preventiva, que allegue la prueba adecuada, según el caso, del hecho individual...;

"d) Que el procedimiento en todos estos casos garantice al sindicado los medios de defensa, y

"e) Que la ley no imponga medidas o castigos que sean insólitos, excesivos o desproporcionados en extremo" (julio 22 de 1970. Magistrado ponente, doctor Eustorgio Sarria).

Segundo cargo. Expresa el demandante que:

"La calificación de actos temerarios o de mala fe que pregonan las normas no pueden en modo alguno dejarse al capricho o discreción de un funcionario; considero necesario e ineludible que ellos sean estructurados previa y plenamente por una vía procedimental para llegar a un convencimiento de su existencia o inexistencia para la imposición de la sanción".

Consideraciones de la Corte.

Si con lo anterior, lo que el demandante quiere significar al aludir al capricho y discrecionalidad del juez, es a que tales conductas no tienen la suficiente precisión, no están descritas en forma tal que puedan estimarse como realmente típicas, conviene recordar entonces que el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil precitado, describe cuidadosamente las conductas consideradas como temerarias o de mala fe, las cuales se presentan, según el mismo:

"1º Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso u oposición.

"2º Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

"3º Cuando se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.

"4º Cuando se obstruya la práctica de pruebas.

"5º Cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso".

Resulta pertinente y revelador el cuidado del legislador respecto a tipificación de tales conductas, pues precisamente el decreto que modificó y corrigió el Decreto-ley número 1400 de 1970 suprimió del mencionado artículo 74 de una parte, "el abuso del derecho", y de otra parte, suprimió también la conducta mediante la cual "se omite declarar algún hecho esencial para la decisión del juez y aparezca de manifiesto que se tenía conocimiento de él", así mismo consagrada como acción temeraria o de mala fe en el primitivo artículo 74.

Pero si lo que el demandante quiere significar es, nuevamente, la ausencia central de un núcleo de ritualidades coherentes para la imposición de la obligación de responder por los perjuicios causados, entonces simplemente se está reiterando el primer cargo, el cual según lo expuesto, no ha sido aceptado por la Corte.

Importa señalar que la Procuraduría General de la Nación admite en el concepto correspondiente, que las conductas de "temeridad y mala fe", sí se encuentran debidamente cristalizadas, en las diferentes descripciones hechas en el artículo citado, no siendo dable de contera, tenerlas de cualquier modo, como atípicas.

Decisión.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —en Sala Constitucional—, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional y escuchada la Procuraduría General de la Nación,

Resuelve:

Decláranse EXEQUIBLES, por no ser violatorios de la Constitución Nacional, los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil.

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

Gonzalo Vargas Rubiano, Ricardo Medina Moyano, Carlos Medellín F., Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

VACANCIA JUDICIAL

Exequibles los artículos 28 y 29 del Decreto 717 de 1978.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 21 de mayo de 1980.

Ponente: Conjuez doctor *Alfonso Suárez de Castro.*

Aprobada según acta número 21.

REF.: **Proceso número 738. Demanda de Alberto Carbonell Quintero contra los artículos 28 y 29 del Decreto 717 de 1978. Vacancia judicial.**

El ciudadano Alberto Carbonell Quintero, en ejercicio de la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución Política, solicita, en escrito presentado el 31 de mayo de 1979 la declaración de inexequibilidad de los artículos 28 y 29 del Decreto-ley número 717 de 1978, promulgado en el "Diario Oficial" número 35005 de fecha 29 de abril de 1978, por los cuales se establecen "los días de vacancia judicial".

I. Normas acusadas.

En consideración a que los artículos pedidos ser declarados inexequibles se trasladan por el actor con errores de transcripción que no alcanzan a alterar el contenido conceptual de dichas normas, se da curso a la demanda y se estima necesaria la inserción del tenor literal corregido de tales preceptos, así:

"DECRETO NUMERO 0717 DE 1978
"(abril 20)

"por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, se fija la escala de remuneración correspondiente a dichos cargos, y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

"Decreta:

"....

"Artículo 28. *De los días de vacancia.* Para efectos legales, los días de vacancia en la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, son los siguientes:

"a) Los domingos, los días festivos cívicos o religiosos que determine la ley, y los de la Semana Santa, salvo para los Juzgados de Instrucción Criminal, los de Instrucción Penal Aduanera y los Juzgados Penales y Promiscuos de Menores, que deberán prestar servicio los días lunes, martes y miércoles de dicha semana;

"b) Los días comprendidos entre el veinte de diciembre de cada año y el diez de enero siguiente, inclusive, lapso en el cual los funcionarios y empleados, con las excepciones que se indican en el artículo siguiente, disfrutarán colectivamente de las vacaciones anuales.

"Artículo 29. *De las vacaciones.* Las vacaciones serán siempre individuales o por turnos para los funcionarios y empleados que se relacionan a continuación:

"1. Los de los Juzgados de Instrucción Criminal, Juzgados de Instrucción Penal Aduanera, Juzgados Penales y Promiscuos de Menores, Juzgados Penales Municipales y Promiscuos y de Instrucción Penal Militar.

"2. Los de las Auditorías de Guerra.

"3. Los de las Direcciones Nacionales y Seccionales de Instrucción Criminal.

"4. Los de la Procuraduría Delegada para la Policía Judicial, según determinación del Procurador General de la Nación.

"Para los funcionarios y empleados a que se refiere el presente artículo, los respectivos nomi-

nadores señalarán, dentro del año siguiente a su causación, la fecha en que comenzarán a ser disfrutadas las vacaciones.

"Estas vacaciones serán de veintidós días continuos por cada año de servicio, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 15 de 1972 para los Juzgados de Instrucción Criminal.

"Los nominadores tendrán facultad para designar los respectivos interinos o encargados que reemplazarán al personal que goce de vacaciones.

"Durante el período de vacaciones colectivas se suspenden los términos legales en los despachos cuyo personal disfrute de ellas, y las funciones del Ministerio Público serán desempeñadas por los personeros municipales, con arreglo a las disposiciones vigentes".

II. Fundamentos de la acusación.

Reputa el actor haber sido violados los artículos 455 y 466 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 23, 26 y 58, inciso 3º de la Constitución; expresa como conceptos de la violación las consideraciones que pasan a transcribirse:

"a) *Oportuna libertad del procesado.* Los artículos citados del Código de Procedimiento Penal establecen términos perentorios para que el juez competente decida sobre el sagrado derecho de la libertad individual; el Código establece unos plazos breves para su decisión por el superior, dando así especial importancia a la tramitación de la libertad. Si bien es cierto que entre nosotros lo usual y lo normal es que los jueces no obedezcan los mandatos condicionales en cuanto a términos, no por ello la ordenación procesal ha perdido su vigencia; y menos aún será lícito que el propio Gobierno Nacional propenda por la inobservancia de los términos ordenados por la ley;

"b) *Especialización de las citadas normas.* Las normas aquí citadas como infringidas están dentro de un ordenamiento especial; se trata del ordenamiento de carácter procesal en la normatización penal. Las disposiciones acusadas son de un contenido administrativo laboral, completamente distintas a las normas quebradas. El Decreto 717 de 1978 y la Ley 5ª de 1978, están dentro del ámbito laboral y su ejercicio en modo alguno autoriza al legislador para invadir la jurisdicción del campo penal reglada por los estatus penal y de procedimiento penal.

"2º *Artículo 23 de la Constitución Nacional.*

"Señala este artículo que 'nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en las leyes'.

"Ahora bien, si en los días de vacaciones colectivas, se captura a un ciudadano, por orden de un organismo en el cual sus funcionarios se encuentran disfrutando de vacaciones, este ciudadano está siendo molestado en su persona, reducido a prisión sin el lleno de las formalidades legales, pues éstas se encuentran suspendidas en virtud de la norma acusada.

"a) *De las formalidades legales.* Todo proceso, acto, acción o ejecución estatal está sujeto a formalidades sin las cuales no es legal el ejercicio del poder estatal o nula la facultad de ejercitar la potestad judicial; si el legislador estableció a través del Código de Procedimiento Penal unas determinadas formalidades legales, mal puede el Estado ejecutar, imponer su voluntad alterando las condiciones en que deben de operar las formalidades legales;

"b) *De la suspensión de las formalidades.* Basada en las mismas argumentaciones y objeciones formuladas a través del acápite III-I-o, podemos también argumentar la existencia de un desvío de poder, del poder de reglamentar las prestaciones sociales al poder de suspender los términos judiciales, para lo cual no lo facultó el Procedimiento al Gobierno Nacional.

"Y no es otra la acción de decretar la suspensión de términos en el inciso segundo del numeral 4º del artículo 29, sino una típica y adecuada acción de legislar sobre una materia no autorizada.

"3º *Artículo 26 de la Constitución Nacional.* Este colisionante artículo el del debido proceso, se encuentra vulnerado por las disposiciones atacadas, si tenemos en cuenta que a través de éstas se establecen regímenes excepcionantes no contemplados en el ordenamiento procesal vigente. Todo caso ventilado ante la justicia colombiana, tiene que adecuarse a las normas del debido proceso, excepcionar por razones de descanso no es más que vulnerar los derechos ciudadanos protegidos por la ley.

"A) *Jerarquía de las disposiciones.* Parangonando la disposición elemental y básica de que todo ciudadano tiene derecho a una rápida y fácil justicia, con la disposición acusada de confort y de interés presupuestal de la vacación colectiva, tendremos necesariamente que establecer una jerarquía de prioridad y necesidades; es más necesario, útil y fundamental la libertad del ciudadano. La disposición vacacional tiene que

ceder paso a la necesidad humana de aspirar al aire libre.

"4º *Inciso 3º del artículo 58 de la Constitución Nacional.* Esta norma superior señala que 'la justicia es un servicio público' y como tal es un servicio imprescindible, innegable y de forzosa prestación; cualquier interrupción en su prestación y servicio necesariamente presenta serias perturbaciones para los asociados; el derecho de huelga como una interrupción está prohibido por el mal que le hace esa paralización de labores a los asociados.

"Igual premisa cabe para la suspensión del servicio por motivos de orden netamente prestacional y por lo tanto tal como la interrupción como la huelga y la vacación perjudican a los integrantes del conjunto social y por ende tales comportamientos no permitidos por la ley".

En síntesis, el demandante juzga ser inexequibles los artículos 28 y 29 y pide que se declare la inconstitucionalidad de ellos por violación de los artículo 455 y 466 del Código de Procedimiento Penal, en lo concerniente al derecho de la libertad individual, y por transgresión de las normas de los artículos 23, 26 y 58, inciso 3º, de la Constitución Política, por contravención a las formalidades propias del proceso penal y suspensión del servicio público de justicia, con "desviación de poder" e indebida delegación de funciones.

III. El caso sub judice.

Como anteriormente queda dicho, las causales de inexequibilidad invocadas por el actor contra los artículos 28 y 29 son la contravención de normas del Código de Procedimiento Penal y la violación de los artículos 23, 26 y 58, inciso 3º de la Constitución Política, para cuyo examen se ha dado curso a la demanda.

Corrido el traslado legal al Procurador General de la Nación, éste emitió concepto sobre impertinencia de la incompatibilidad alegada entre los preceptos señalados como violados y las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, porque unos y otros preceptos son de equivalente jerarquía legal, lo cual inhíbe para comparar las normas acusadas con otras de igual jerarquía, dentro de la acción pública de inexequibilidad, porque la Constitución no distingue entre unas leyes y otras leyes, lo que hace inconducente la demanda derivada de la acción consagrada en el artículo 214 de la Carta Política.

En cuanto a las pretendidas violaciones constitucionales, el Procurador considera que son inanes porque el deber de protección de los derechos de los procesados es de análoga jerarquía a aquel que establece que el trabajo es una obligación social que gozará de la especial protección del Estado. Además, anota que las normas sobre vacaciones para funcionarios de la Rama Penal y del Ministerio Público que intervienen en la etapa de instrucción, en los últimos tiempos en lugar de ampliarse han venido soportando recortes, precisamente para satisfacer la necesidad judicial de evitar interrupciones en ese Ramo. Por ejemplo, el Decreto 545 de 1971 y la Ley 31 del mismo año, tenían establecido como de vacancia todos los días de la Semana Santa para los jueces de instrucción penal y ahora se suprimió esa calidad para los lunes, martes y miércoles.

IV. Consideraciones de la Corte.

1ª Se comparten las apreciaciones del señor Procurador en cuanto a que no es posible considerar inexequibilidad alguna en cuanto a contradicción entre los preceptos acusados y los del Código de Procedimiento Penal por ser todas estas disposiciones de igual jerarquía.

2ª En cuanto al artículo 23 de la Constitución, según el cual nadie podrá ser molestado en su persona o familia ni reducido a prisión o arresto ni detenido ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en las leyes, es imposible aceptar la sugerencia de que el establecimiento de los plazos y épocas de vacación de los jueces constituya por lo menos molestia a las personas procesadas. Si los jueces no tuvieren descanso su agotamiento psíquico y físico no favorecería la idoneidad de la investigación penal.

De modo indefensable el actor pretende establecer diferenciación entre los demás trabajadores y los servidores del Organo Jurisdiccional, puesto que considera a éstos de inferior derecho en cuanto al que corresponde a todos en relación con condiciones dignas de trabajo, que resultan del hecho indiscutible de que el trabajador es hombre y como tal tiene prerrogativas esenciales inherentes a su condición de tal, que en ningún caso le pueden ser desconocidas o negadas, ni por los demás hombres ni por el Estado.

Si no puede ser materia de controversia que dentro de las finalidades esenciales del derecho constitucional está la de asegurar la libertad, tampoco puede cuestionarse que al derecho constitucional compete el mantenimiento de la dignidad del individuo en la comunidad y el respeto de los valores humanos del trabajador, del propio modo que debe así mismo ser propósito de la

Constitución la preservación de la salud y tal preservación implica velar porque el régimen laboral no exceda las posibilidades normales del esfuerzo, mediante la incluctable oportunidad de recuperación por el reposo del servidor del Estado.

3ª El artículo 26 preceptúa que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. No se requiere lucubrar ni extensa ni cortamente para llegar a la comprobación de que el otorgamiento de vacaciones a los jueces no interfiere las reglas del debido proceso. De la misma manera como los descansos dominicales en ninguna parte del mundo han sido computados dentro de los término procesales para aducir atropello a los derechos del procesado.

4ª Que la justicia es un servicio público de cargo de la Nación, como lo preceptúa el inciso tercero del artículo 58 de la Carta, no se contradice con el reconocimiento de vacaciones judiciales. Durante los días de trabajo y durante los de vacancia, los jueces siguen siendo servidores públicos pagados por la Nación para administrar la justicia judicial.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación y en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 28 y 29 del Decreto-ley número 717 del 20 de abril de 1978.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Alfonso Suárez de Castro, Conjuez ponente; *Antonio de Irisarri Restrepo,* Conjuez; *Adán Arriaga Andrade,* Conjuez; *Abel Naranjo Villegas,* Conjuez; *Policarpo Castillo Dávila,* Conjuez; *Ildefonso Méndez,* Conjuez; *Alvaro Tafur Galvis,* Conjuez.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

RECURSOS DEL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

La Corte remite a sentencia del 28 de marzo de 1980.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 27 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada según Acta número 30.

REF.: **Expediente número 763. Demandante, Alvaro Salcedo Flórez. Inexequibilidad de los artículos 1º, literales a), b) y c); 2º 3º y 4º de la Ley 26 de 1979 (Recursos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia).**

El ciudadano Alvaro Salcedo Flórez ha solicitado la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1º, literales a), b) y c); 2º, 3º y 4º de la Ley 26 de 1979.

La Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en sentencia proferida dentro del proceso promovido por el ciudadano Guillermo Romero García, mediante demanda de inconstitucionalidad total de la misma Ley 26 de 1979, con fecha 28 de marzo de 1980, declaró "inexequibles los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979 y exequibles los literales d) y e) del mismo artículo, *así como los demás artículos de dicha ley.*

Resuelve:

ESTESE a lo dispuesto en la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, con fecha 28 de marzo de 1980, en el proceso número 775 promovido por el ciudadano Guillermo Romero García contra la misma ley objeto de la presente acción.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarimento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda, Jorge Vélez García, Ricardo Medina Moyano.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

AUSENCIAS TEMPORALES DE LOS GOBERNADORES Y POR QUIEN DEBEN SER REEMPLAZADOS

Exequible el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913 en la parte que dice: "Cuando se ausente dejará encargado del despacho para los asuntos urgentes a uno de sus Secretarios".

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., mayo 27 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada Acta número 30.

REF.: Expediente número 788. Repartimiento 18 de enero de 1980. Normas demandadas: Artículo 124 (en parte), de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal). Designación de Secretarios encargados de la Gobernación Departamental. Demandante: Bladys Nicolás Caamaño Martínez.

El ciudadano Bladys Nicolás Caamaño Martínez pide a la Corte Suprema de Justicia declarar la inexequibilidad de la siguiente norma, en la parte que se subraya:

"LEY 4ª DE 1913

"Artículo 124. La residencia habitual del Gobernador será la capital del departamento, pero puede ausentarse de ella en ejercicio de sus funciones, y con permiso o por orden del Gobierno, por razones del buen servicio público. *Cuando se ausente dejará encargado del despacho para los asuntos urgentes a uno de sus secretarios*".

Opina el actor que esta disposición viola los artículos 120-4 y 181 de la Constitución Política y aduce especialmente como razones las siguientes:

"Son de una claridad deslumbrante. Quien ejerce un empleo en propiedad, por encargo, interinamente o en comisión aunque sea por un mínimo tiempo, adquiere ese status o título incontrovertiblemente. Si un gobernador tiene facultad de nombrar a otro *por encargo,* designa *coetáneamente* otro gobernador departamental, vulnerando el texto constitucional que exclusivamente otorga esa potestad al señor Presidente de la República.

"Por otro lado, se llegaría al absurdo de que un gobernador también podría designar a otro agente del Gobierno Nacional. Es evidente que el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913 es lo más extravagante en el respeto por la Constitución, pues es indudable que solo el Presidente puede encargar a alguien del despacho de una gobernación, y solo él es la entidad nominadora para nombrar o remover sus agentes sea cual fuere la índole de la designación. Incluso, pueden existir dos gobernadores, según el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913, en ejercicio de funciones, lo que es aberrante frente al artículo 181 de la Constitución Nacional".

El Procurador General de la Nación por su parte, en el concepto correspondiente se expresa así:

"No comparte este Despacho las razones aducidas por la actora (sic) y, por tanto, considera que la parte de la disposición que acusa no quebranta precepto alguno de la Constitución Política. En efecto: de conformidad con el artículo 120, ordinal 4º de la Carta, correspondente al Presidente de la República '*nombrar y separar* libremente los gobernadores'. Cuando 'por razones de buen servicio público el gobernador, previo permiso del Gobierno Central, se ve precisado a ausentarse de la capital del departamento, que es su residencia habitual, en ejercicio de sus funciones', y deja 'encargado del despacho para los asuntos urgentes a uno de sus secretarios', el Primer Mandatario, como Jefe de Esta-

do y suprema autoridad administrativa, no ha hecho uso de sus facultades de *separar* de su cargo al gobernador momentáneamente ausente de su sede, y por ende, tampoco de *nombrar* a quien lo sustituya, puesto que el gobernador continúa desempeñando el cargo ya que su ausencia se produjo 'en ejercicio de sus funciones', sino que 'por razones de buen servicio público' el mandatario seccional se ha visto impelido a retirarse por breve lapso de su sede habitual para cumplir gestiones excepcionales fuera de la capital departamental. En estos casos el gobernador se encuentra actuando en tal calidad y solamente el secretario de su despacho que al efecto haya designado quedará encargado 'para los asuntos urgentes' a que haya menester afrontar. Y está bien que así sea, puesto que en el evento de que un gobernador distinto del de Cundinamarca se traslade por tres días, valga de ejemplo, a la capital de la República para urgir el trámite de negocios o actuaciones de importancia para su comarca, nadie quedaría en su despacho para atender los 'asuntos urgentes' que pudieran surgir y que en realidad son de diaria ocurrencia en el tráfago de la vida contemporánea. No actuar con la urgencia que las necesidades lo demandan hoy, es no gobernar, esto es, desatender la administración de la cosa pública e infringir el deber primario del gobernante nacional o seccional. De lo contrario, esos asuntos urgentes que reclaman idéntica actuación y resolución, podían ocasionar, si no se les afronta de inmediato, graves problemas de diverso orden, si su conocimiento y pertinente decisión tuvieran que dilatarse hasta cuando los avocara directamente el gobernardor titular al regreso a su sede habitual''.

Consideraciones.

1ª La centralización política y la descentralización administrativa, fundamento esencial de la Reforma Constitucional de 1886, dieron origen a la creación de los gobernadores y de las corporaciones administrativas denominadas asambleas departamentales para cada departamento, aquéllos designados por el Presidente de la República, como agentes suyos de libre nombramiento y remoción y éstas de elección popular, con período fijo y sesiones señaladas por la ley.

Pero al mismo tiempo que los gobernadores eran agentes del Gobierno Central, tenían las funciones de Jefes Superiores de la Administración Seccional, en los términos de la Constitución de ese año.

Esa función propia de los gobernadores como Jefes de la Administración Seccional, fue ampliada en las reformas posteriores de la Carta, especialmente en la de 1968, tanto como agentes del Gobierno Central, a fin de encomendarles la dirección y coordinación de los servicios nacionales por delegación que les confiere el Presidente de la República, como en las propias atribuciones de Jefes de la Administración Seccional, en cuanto a la iniciativa para la presentación de los planes y programas de desarrollo económico y social, del gasto público departamental, de la determinación de la estructura de la administración y de la creación de entidades descentralizadas, etc. También se asignó a los gobernadores la representación de los departamentos en todos los negocios administrativos y judiciales, ''pudiendo delegar esta representación conforme a la ley''. A su vez los gobernadores nombran libremente y pueden remover en calidad de agentes suyos, a los representantes del departamento en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental.

2ª Existe, pues, una tradición constitucional sobre el hecho de que el Presidente de la República puede delegar algunas de sus funciones en los gobernadores departamentales, y éstos, a su turno, están facultados por la Carta para delegar algunas de las funciones que se les asignan como Jefes de la Administración Seccional.

Con mayor razón se encargará a uno de los secretarios de la gobernación para la atención de algunos de los negocios que atañen al gobernador cuando éste se ausente de la sede que es la capital del departamento con permiso del respectivo superior, en ejercicio de funciones, teniendo en cuenta que esa ausencia es por razones de buen servicio público.

3ª La Constitución en parte alguna se refiere a encargados para reemplazar a funcionarios públicos; simplemente trata de la interinidad, cosa distinta, porque en tales eventos el titular se desvincula del ejercicio de sus funciones; el encargo es algo muy transitorio y en el caso que se estudia, las funciones se cumplen bajo la responsabilidad del titular, sin que éste haya cesado en el ejercicio del cargo.

En cambio, la Constitución, al asignar a los gobernadores la función de ''llevar la voz del departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley'' (artículo 194-4), patrocina la disposición acusada.

De lo anterior se deduce que esta clase de encargos, para cuando el Jefe de la Administración Seccional, gobernador de departamento, se ausente de su residencia habitual en ejercicio de funciones y por razones del buen servicio público, se

ajusta al Código Superior, sin que haya violación de alguno de sus preceptos.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, por medio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 124 de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), en la parte que dice:

"Cuando se ausente dejará encargado del despacho para los asuntos urgentes, a uno de sus secretarios".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A
Secretario.

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE

Exequible en su totalidad la Ley 31 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 27 de mayo de 1980.

Magistrado: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 30.

REF.: Expediente número 757. Inexequibilidad de la Ley 31 de 1979. Sobre conmemoración del Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar y del Sesquicentenario de su muerte. Actor: Mauricio Cárdenas Rivera.

Con el argumento —entre otros— de que el Libertador Simón Bolívar no ostentó la nacionalidad colombiana, el ciudadano Mauricio Cárdenas Rivera pide a la Corte que declare inexequible la totalidad de la Ley 31 de 1979 dictada en honor de aquél.

Dicho acto es el siguiente:

"LEY 31 DE 1979
"(mayo 17)

"por la cual la nación conmemora el Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, el Sesquicentenario de su muerte y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia,

"*Decreta:*

"Artículo 1º Con ocasión del bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, Padre de la Patria, y del sesquicentenario de su muerte, que se cumplen el 24 de julio de 1983 y el 17 de diciembre de 1980, respectivamente, la nación conmemora solemnemente estas fechas históricas y las declara días cívicos.

"Artículo 2º El Congreso y el Gobierno de Colombia se harán representar en la ciudad de Caracas y en la ciudad de Santa Marta, en los actos que se celebrarán con motivo del bicentenario del nacimiento del Libertador y del sesquicentenario de su muerte, y dejarán testimonio de su asistencia en placas conmemorativas que se colocarán en el Panteón Nacional de Caracas y en la Quinta de San Pedro Alejandrino en Santa Marta.

"Artículo 3º La Academia Colombiana de Historia y la Sociedad Bolivariana de Colombia recomendarán y organizarán de común acuerdo actos solemnes y académicos alusivos a tan trascendentales efemérides en todo el territorio de la República con la participación y colaboración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de las Asambleas y los Concejos Municipales.

"Artículo 4º El Gobierno Nacional editará y difundirá los libros y folletos que estime convenientes para divulgar la vida, obra, ideales del Libertador Simón Bolívar, y ordenará la reproducción de la efigie del Padre de la Patria, según oleografía del maestro Ricardo Acevedo Bernal, que será distribuida y colocada en los establecimientos de educación y en las oficinas públicas.

"Igualmente el Ministerio de Comunicaciones editará estampillas con la efigie del Libertador conmemorativas de las efemérides que señala esta ley.

"Artículo 5º El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y con la colaboración del Distrito Especial de Bogotá, procederá a la construcción:

a) Del Jardín Bolivariano en el área de influencia de la Quinta de Bolívar;

b) De un parque popular en la zona del Salitre, destinado a honrar la memoria del Libertador Simón Bolívar.

"Artículo 6º El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y con la colaboración de la Alcaldía de Bucaramanga, procederá a la renovación urbana de la Plaza del Centro Administrativo integrando a su conjunto el Centro Histórico donde está localizada la Casa de Bolívar.

"Artículo 7º El Gobierno Nacional procederá a concluir las obras que con motivo de la celebración del sesquicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 se iniciaron en el campo de Boyacá.

"Artículo 8º Declárase de utilidad pública y de interés social en el Departamento del Magdalena la zona ubicada frente al terminal marítimo de la ciudad de Barranquilla, en la cual el Gobierno financiará y construirá una ciudadadela industrial que se denominará Simón Bolívar con el propósito de propiciar una mayor integración geográfica y económica de la Costa Atlántica.

"La Empresa Puertos de Colombia construirá igualmente en dicha zona un puerto alterno al de la ciudad de Barranquilla, de acuerdo con los estudios preliminares y especificaciones técnicas establecidas por la misma empresa.

"Artículo 9º En desarrollo de lo establecido en el artículo anterior el Gobierno Nacional adquirirá en ese sector del Departamento del Magdalena cien (100) hectáreas de terreno, dentro de las cuales se construirá el puerto alterno y la ciudadela industrial, decretando, si fuere necesario la expropiación e indemnización de los predios que fueren indispensables.

"Artículo 10. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte hará los estudios y financiará la construcción de una avenida paralela al río Manzanares entre la ciudad de Santa Marta y la Quinta de San Pedro Alejandrino, que se denominará Simón Bolívar, y para tales efectos declarará de utilidad pública o de interés social los predios de propiedad privada comprendidos dentro de dicho sector.

"Artículo 11. El Gobierno Nacional se hará cargo de la conservación, y remodelación y administración de la Quinta de San Pedro Alejandrino y de la restauración de la Catedral Basílica de Santa Marta.

"Artículo 12. Autorízase al Gobierno Nacional para adquirir, restaurar y conservar las casas donde habitó el Libertador que a juicio de la Academia Colombiana de Historia, conserven el aspecto que tenían en su época.

"Artículo 13. Auxíliase a la Sociedad Bolivariana del Magdalena con una suma no menor de dos millones de pesos ($ 2.000.000.00), para la compra de un lote de terreno y la construcción de un edificio que le sirva de sede y a la Sociedad Bolivariana de Colombia con una suma no menor de dos millones de pesos ($ 2.000.000.00), para la organización y celebración del Congreso Internacional de Sociedades Bolivarianas que se verificará con ocasión del sesquicentenario de la muerte del Libertador.

"Artículo 14. Autorízase por una sola vez, a la Lotería del Libertador de la ciudad de Santa Marta, para que organice un sorteo extraordinario en la fecha de la conmemoración de la muerte del Libertador Simón Bolívar.

"La utilidad que se obtenga de este sorteo será destinada a la terminación y dotación del Hospital Central de Santa Marta.

"Artículo 15. El Gobierno Nacional incluirá en cada presupuesto anual una suma de cinco millones de pesos ($ 5.000.000.00) la cual se incrementará en cada vigencia en un veinte por ciento (20%), para atender la adecuación y el funcionamiento del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Integración de América Latina y de la Editorial Bolivariana Internacional, con sede en Tunja.

"Parágrafo 1º Destínase la suma de dos millones de pesos ($ 2.000.000.00) para acrecer el Fondo Rotatorio de Publicaciones de la Academia Nariñense de Historia, suma que podrá dicha Academia destinar, parcial o totalmente, a la adquisición de maquinaria para efectuar directamente sus publicaciones.

"Parágrafo 2º Estas entidades fomentarán especialmente la divulgación del pensamiento y las doctrinas del Libertador Simón Bolívar.

"Artículo 16. El Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte procederá a:

a) Pavimentar la carretera de circunvalación al volcán Galeras, ruta seguida por el Ejército Libertador cuando la Batalla de Bomboná, en el trayecto comprendido entre la carretera Panamericana, a partir del punto El Tambor o El Cebadal, hasta Pasto.

b) Pavimentar las calles de la 'ciudadela Bomboná' y su acceso desde la carretera de circunvalación.

c) Construir el parque proyectado por el Ministerio de Obras Públicas en el Campo de Bomboná.

d) Construir la 'Escuela Artesanal Simón Bolívar', que funcionará en la ciudad de Pasto en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

Para la realización de esta obra se incluirán en el presupuesto nacional partidas anuales no inferiores a diez millones de pesos ($ 10.000.000), y una vez concluida su construcción y dotación el Ministerio de Educación Nacional atenderá su sostenimiento.

"Artículo 17. El Gobierno Nacional iniciará y adelantará las obras a que se refiere la presente ley con celeridad que haga posible su terminación antes de la fecha en que se celebrarán las efemérides a que se refiere esta ley, o que permita su importante adelanto. Para tal efecto autorízase al Gobierno Nacional para contratar empréstitos, abrir los créditos y hacer los traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento a la presente ley.

"Artículo 18. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y con la colaboración de la Academia Colombiana de Historia y de las Sociedades Bolivarianas, procederá a colocar placas o hitos conmemorativos de los sitios visitados por el Libertador.

"Artículo 19. Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de las zonas de terreno a que se refieren los artículos anteriores.

"Artículo 20. Autorízase al Gobierno Nacional para contratar empréstitos, abrir los créditos y hacer los traslados presupuestales para dar cumplimiento a la presente ley.

"Artículo 21. Esta ley rige desde su sanción".

Fundamentos de la acción:

Cargo principal.

El Libertador no fue ciudadano colombiano.

Son varios los ataques que el actor formula contra la ley.

Como hay uno, que es el principal, ya que se endereza contra la totalidad del acto acusado, y en cambio los otros se refieren separadamente a algunos de sus artículos, es indispensable, por cuestiones de método, tratar primeramente aquél, porque si llegare a prosperar se derrumbaría por entero la ley sin necesidad de considerar entonces los cargos restantes contra artículos aislados.

Es el cargo relativo a que el Libertador no fue ciudadano colombiano, sino venezolano, por lo cual la ley de honores quebranta el artículo 7617 de la Constitución que autoriza al Congreso de la República para "decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse".

Se formula así:

" ... Las leyes de honores se restringen a conmemorar los grandes servicios prestados a la Patria por ciudadanos colombianos y quizá como contradicción histórico-político-jurídica el Libertador y Padre de la Patria Simón Bolívar no fue ciudadano, para lo cual a la luz de la Constitución se requiere ser colombiano y mayor de edad. Sucede que nuestro Libertador fue venezolano y pudiendo talvez por adopción acogerse a nuestra nacionalidad nunca lo hizo ni norma positiva de la República le pudo conceder tal carácter, ni pudo tener dos nacionalidades.

"Esta infracción cobija todo el articulado de la ley acusada".

Para la Corte Suprema de Justicia, categórica afirmación que hace desde el inicio de este fallo, Simón Bolívar no solamente fue ciudadano colombiano sino el creador de Colombia. No fue un apátrida, persona carente de nacionalidad, sino un eupátrida, genitor y engendrador de naciones. Su derecho de ciudadanía está inscrito en el agradecido corazón de veinticinco millones de colombianos.

Hay evidencias en el orden jurídico, político y social de tal magnitud como las existentes en el mundo de la naturaleza: el esplendor del sol, la majestad del mar, la imponencia de las cordilleras. Tratar de negar la colombianidad de Bolívar equivaldría a afirmar que Napoleón no fue francés sino corso.

Aunquando lo anterior sería suficiente para negar de plano el extravagante argumento, la Corte considera de conveniencia clausurar este deplorable capítulo con la siguiente precisión histórico-jurídica, motivada por el ánimo de que nunca más se vuelva a plantear:

I. En la ciudad de Angostura, llamada con acierto la cuna del derecho constitucional de Colombia, se expidió el 17 de diciembre de 1819 la Ley Fundamental de la República de Colom-

bia a la cual pertenecieron los siguientes preceptos:

"Artículo 1º Las Repúblicas de Venezuela y de la Nueva Granada quedan desde este mismo día reunidas en una sola bajo el título glorioso de *República de Colombia*".

"Artículo 2º Su territorio será el que comprendía la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, abrazando una extensión de 115 mil leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias".

"Artículo 5º La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido".

"Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santa Fe".

Fue entonces cuando el Presidente del Congreso, Francisco Antonio Zea, pronunció las memorables palabras: "La República de Colombia queda constituida. *Viva la República de Colombia*".

II. Con posterioridad, en la Villa del Rosario de Cúcuta el 12 de julio de 1821, fue ratificada por el Congreso General de Colombia, presidido por José Ignacio de Márquez, la Ley Fundamental de Angostura, así:

"Artículo 1º Los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedan reunidos en un solo cuerpo de nación, bajo el pacto expreso de que su Gobierno será ahora y siempre popular representativo".

"Artículo 2º Esta nueva nación será conocida y denominada con el título de República de Colombia".

III. Y luego ante este mismo Congreso al promulgar en octubre de dicho año de 1821 la Constitución de Cúcuta, tuvo oportunidad el Libertador de pronunciar su celebérrima frase: "Y quiero ser ciudadano para ser libre y para que todos lo sean. Prefiero el título de ciudadano al de Libertador, porque éste emana de la guerra y aquél emana de las leyes. Cambiadme todos mis dictados por el de buen ciudadano". Y,

IV. Por último, la Constitución de 1830, vigente cuando falleció el Libertador el 17 de diciembre y que había sido expedida por el llamado Congreso Admirable el 20 de abril anterior, disponía en punto de nacionalidad que eran colombianos por nacimiento "todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia". (Artículo 9º), y que el territorio de ésta comprendía "las provincias que constituían el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela". (Artículo 4º). Que eran exactamente los mismos principios establecidos en la Constitución de Cúcuta de 1821 bajo los artículos 4º y 5º.

Es, pues, de una deslumbradora evidencia, ante los imperativos de la historia, de la moral universal y de los mismos ordenamientos jurídico-políticos, que el Libertador Simón Bolívar fue, y murió siéndolo, ciudadano de Colombia y el más eminente de todos.

Como explícitamente lo reconoció el propio Congreso Constituyente, al llamado Congreso Admirable en Decreto de mayo 19 de 1830 "por el cual se honra al Libertador Simón Bolívar", cuyos dos primeros artículos disponen lo siguiente:

"Artículo 1º El Congreso Constituyente, a nombre de la nación colombiana, presenta al Libertador Simón Bolívar el tributo de gratitud y admiración a que tan justamente lo han hecho acreedor sus relevantes méritos y sus heroicos servicios a la causa de la emancipación americana.

"Artículo 2º En cualquier lugar de la República que habite el Libertador Simón Bolívar *será tratado siempre con el respeto y la consideración debidas al primero y mejor ciudadano de Colombia*". (Lo subrayado es de la Corte).

Segundo cargo. "Estimo violado —dice el actor— el artículo 68 de la Constitución, porque los artículos 16 y 17 de la ley acusada fueron adicionados por el Congreso en el período de sesiones extraordinarias y tales especiales temas no están incorporados en el Decreto 436 de 1979 'por el cual se señalan los negocios de que deberá ocuparse el Congreso Nacional durante las sesiones extraordinarias' ".

Es cierto que los artículos 16 y 17 fueron adicionados en el período de sesiones extraordinarias del Congreso, pero no lo es menos que el Congreso podía hacerlo porque el proyecto de ley fue incluido por el Gobierno en el repertorio de los negocios sometidos a la consideración de aquél durante el tiempo de las sesiones extraordinarias, en lo cual consiste cabalmente la exigencia constitucional. Pero de ninguna manera significa que el Congreso carezca de iniciativa

para introducir modificaciones a aquellos proyectos de ley en el trámite de las discusiones correspondientes durante el período de sesiones extraordinarias.

Tercer cargo. Los artículos 8º, 9º, 10, 13, 14 y 16 de la ley acusada no fueron discutidos en las correspondientes comisiones permanentes constitucionales a las que incumbe discutir en primer debate los proyectos de ley relacionados con obras públicas, o sean las Comisiones Sextas de las Cámaras. Sino que fueron tramitadas por las Comisiones Segundas como si en su totalidad fuese la 31 de 1979 una simple ley de honores. Además, la Ley 31 trata de temas diversos e inconexos que no tienen la misma homogénea materia y su contenido no guarda relación con el respectivo título.

Por todo lo anterior han padecido agravio las reglas constitucionales 72, 77 y 92.

La Corte considera:

I. El Constituyente de 1968 buscó, al incluir en la reforma los artículos 17 y 92, tecnificar la expedición de las leyes y hacer más expedito su conocimiento y consulta, lo que contribuye al orden, buen entendimiento y racionalización de las mismas. Al decir que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia" aludió a asuntos afines por su naturaleza que conduzcan a una finalidad común. Al repecto se dijo en la exposición de motivos: "Esto significa que los puntos vertidos en un proyecto de ley deben ir encaminados a una misma finalidad, y aunque, al ser considerados separadamente, puedan parecer distintos, están todos ordenados en una misma dirección de tratamiento de un tema, y para señalar su alcance se anotó también que por materia ha de entenderse el área general de un tema tomado en su conjunto, y no las piezas separables del mismo".

En síntesis lo que se propuso el Constituyente fue rechazar disposiciones ajenas al tema general del proyecto u objetivo de la ley, a fin de impedir sorpresas con materias extrañas.

II. El Procurador considera, y la Corte estima válido su aserto, que existe correspondencia "lógica y exacta" entre el título y la totalidad del contenido de la ley. Para sustentar su opinión expresa el Jefe del Ministerio Público:

"El texto de la ley se contiene en 21 artículos, todos los cuales, con la sola excepción de los números 17, 19 y 20, se refieren a diferentes obras y tareas que el Congreso ordena realizar precisamente en honor del Libertador, de su memoria y de su obra, y que van desde el simple acto oficial conmemorativo hasta la difusión de sus obras, creación de bibliotecas, parques, jardines, auxilios a sociedades bolivarianas, conservación o restauración de monumentos históricos bolivarianos, colocación de placas conmemorativas, etc., todas, o casi todas las cuales llevan o deben llevar el nombre del Libertador Simón Bolívar. Las 'otras disposiciones' a que el título se refiere en los artículos arriba citados hacen relación a la parte instrumental de la ley, es decir, a los recursos y medios financieros con los cuales ella debe llevarse a cabo".

III. Estima la Corte que entre las diversas obras decretadas en el articulado de la Ley 31 existe la debida correspondencia y armonía dimanante de la finalidad superior de enaltecer la memoria del Libertador.

En efecto:

En el artículo 4º se ordena al Gobierno editar y difundir los libros y folletos que estime convenientes para divulgar la vida, obra e ideales del Libertador Simón Bolívar. En el artículo 5º se ordena al Ministerio de Obras Públicas, en colaboración con el Distrito Especial de Bogotá, la construcción del Jardín Bolivariano en el área de influencia de la Quinta de Bolívar y de un parque popular en la zona del Salitre destinado a honrar su memoria. En el artículo 6º se ordena al mismo Ministerio, en colaboración con el Municipio de Bucaramanga, que emprenda la renovación urbana del Centro Administrativo de aquella ciudad "integrando en su conjunto el centro histórico donde está localizada la Casa de Bolívar". En el artículo 7º se ordena al Gobierno Nacional que termine las obras que se emprendieron con motivo de la celebración del sesquicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 en el campo de Boyacá.

Con estas iniciativas aparecen coherentes las de los artículos 8º y 9º que ordenan construir una ciudadela industrial con el nombre de Simón Bolívar y se autorizan las medidas indispensables para cumplir este objetivo. En el artículo 10 se decide que el Gobierno Nacional será el responsable de la conservación, remodelación y administración de la Quinta de San Pedro Alejandrino, y se autoriza para que en predios de la misma puedan erigirse nuevos monumentos conmemorativos de las hazañas del Libertador cumplidas en territorio de los países bolivarianos. Además se ordena la construcción de una

avenida paralela al Río Manzanares entre la ciudad de Santa Marta y la Quinta de San Pedro Alejandrino, que llevará el nombre de Simón Bolívar.

Tratándose, pues, en esencia, de una ley de honores, estuvo bien tramitada por las comisiones segundas de una y otra Cámaras, su título corresponde a su contenido y éste guarda en sus diversas disposiciones la indispensable homogeneidad. Hasta aquí puede llegar la Corte, siéndole materia extraña el juicio acerca de la conveniencia de las medidas adoptadas por la ley, cuestión exclusiva de la potestad discrecional de Congreso y Gobierno como colegisladores. Traspasar el contralor constitucional su función de confrontar objetivamente el texto de la ley con el de la super-ley para su correspondiente valoración jurídica, y emitir juicio de conveniencia, sería el entronizamiento del gobierno de los jueces, vedado por nuestras instituciones.

Cuarto cargo. Los artículos 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 20 de la ley acusada violan las reglas constitucionales números 32, 76-4, 79, 80, 88, 210 y 211, porque algunos de ellos se refieren a materias cuya iniciativa está expresamente prohibida al Congreso, y todos porque ordenan obras públicas y gastos que requieren por su importancia y magnitud estar incluidos en los planes y programas de obras en consonancia con los planes de desarrollo económico y social.

Se considera:

Ante todo conviene advertir que la Ley 31 de 1979 tuvo origen gubernativo porque el proyecto fue presentado ante la Cámara de Representantes por los Ministros de Justicia y Obras Públicas.

Está en lo cierto el señor Procurador cuando considera que debe distinguirse entre los planes y programas de desarrollo económico y social previstos en la regla 4ª del artículo 76, y los planes y programas correspondientes señalados en el numeral 20 del mismo artículo. Recuerda el Jefe del Ministerio Público cómo la Corte ha adoptado la doctrina según la cual las leyes a que se refiere el numeral 20 cuando representan un auxilio a obras dignas de estímulo y apoyo, son de iniciativa opcional, ya del Gobierno ya de los miembros del Congreso.

Además, en el presente caso no se trata propiamente de ley de fomento de una empresa útil o benéfica digna de estímulo o apoyo, sino de una ley de honores con inversiones públicas, cuya iniciativa, por tanto, atañe al Gobierno (79-2 Constitución Nacional), lo que se ha cumplido.

Se argumenta en la demanda que la Ley 31 *sub judice,* en lo que respecta a la construcción de la ciudadela industrial, que implica inversiones de considerable magnitud, no se ajusta al Plan de Desarrollo Económico y Social en su capítulo de obras públicas. Cabe replicar: ¿a cuál plan? Porque lo cierto es que, a partir de la Reforma Constitucional de 1968, y hasta el presente, no se ha expedido el Plan. En consecuencia, si se adoptara el riguroso criterio aducido por la demanda, se llegaría a uno de estos dos extremos: o a la parálisis total del país por falta del Plan, o a la inconstitucionalidad de cualquier obra por la misma razón.

Estima la Corte que la ley de honores a la memoria del Libertador tiene fundamento constitucional en el numeral 17 del artículo 76 en donde se reconoce la competencia del Congreso para, por medio de leyes, "decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse".

Sería una interpretación estrechísima la de referir el concepto de monumentos exclusivamente a las expresiones escultóricas de la imagen o de los hechos que se quieren rememorar de un gran personaje. Porque en una escala de valores sociales tendría más puro sentido la perpetuación del recuerdo del prócer ligando su nombre a una escuela, a un hospital, a una universidad, a una obra pública, en fin, tan útil a la comunidad que su permanente visión o utilización acreciente en el ánimo colectivo la admiración por el personaje egregio.

Termina, pues, la Corte, considerando que ninguno de los artículos de la ley enjuiciada quebranta texto alguno de la Constitución ni por las razones aducidas como cargos, ni por ningún otro motivo. Por lo cual el Estatuto Superior permanece incólume.

En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE en su totalidad la Ley 31 de 1979, "por la cual la nación conmemora el Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, el Sesquicentenario de su muerte y se dictan otras disposiciones".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Mesa González, Ricardo Medina Moyano, Jorge Vélez García, Mario Latorre Rueda, Abel Naranjo Villegas (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

Hemos disentido de la decisión mayoritaria de la Corte, Sala Constitucional, que resolvió sobre la constitucionalidad de toda la Ley 31 de 1979, "por la cual la nación conmemora el Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, el Sesquicentenario de su muerte y se dictan otras disposiciones", por las siguientes razones:

1º Los artículos 8º y 9º no fueron discutidos en las correspondientes Comisiones Sextas Permanentes a las que toca conocer de los proyectos relacionados con obras públicas. Lo fueron, sí, y únicamente, en la Comisión Segunda, que es la competente para conocer de las leyes de honores.

2º Nuestra discrepancia con el fallo en referencia, proferido con base en excelente ponencia del honorable Magistrado Gonzalo Vargas Rubiano, es en cuanto al carácter de esta ley. Ciertamente en su casi totalidad y en su propósito fundamental es "ley de honores".

Pero los artículos citados se apartan en mucho de ese carácter, y son más específicamente propios de una *ley de obras públicas,* así las obras que allí se ordenan aparezcan como justificadas en nombre y con el nombre del Libertador.

3º El artículo 76-17 de la Constitución, al determinar la atribución que asigna al Congreso, indica dos objetivos de las "leyes de honores": 1º Rendir honores a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria; 2º Señalar los monumentos que deban erigirse.

Entiéndese por *monumento,* "obra pública y patente, como estatuta, inscripción o sepulcro, puesta en memoria de una acción heroica u otra cosa singular"; también "objeto o documento de utilizar para la historia o para la averiguación de cualquier hecho"; y además, "obra científica, artística o literaria" (Diccionario de la Real Academia Española). Sin pretender una interpretación del orden de la exégesis gramatical, que aisle el concepto de realidades sociales, lo cierto es que las acepciones autorizadas oficialmente por la Real Academia Española, de la cual es correspondiente la Academia Colombiana, para el término *monumento,* permiten la extensión del término a otra clase de obras no incluidas en las citadas en el Diccionario a manera de ejemplos, cuidándose muy bien, eso sí, de distorsionar el significado semántico de la palabra y su concepto. Adviértase que todas las acepciones autorizadas ofrecen un contenido estrictamente cultural, del cual no es posible apartarse, de donde cabría la extensión de la idea de monumento por ejemplo a una escuela, a un museo, a un auditorio, y aun a otro tipo de obras, que como las carreteras o los parques, contribuyan al acceso o a la decoración de sitios cuyo valor histórico les confiera el carácter de monumentos. Pero no es tal el caso de otras obras que quizás tengan importancia industrial, económica, social, pero que carecen del contenido propiamente cultural que impone la autoridad del idioma al término *monumento,* por "monumentales" que éstas llegaren a ser.

En idénticas razones se apoya, así mismo, nuestra opinión en cuanto a la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 31 de 1979.

Debe establecerse una nítida diferencia entre los honores que pueden rendirle a una persona los particulares o las autoridades, cuando asignan, por ejemplo, el nombre de un ciudadano ilustre a una obra o empresa de cualquier magnitud; algo muy distinto, son los honores hechos por el Estado como tal, a través de los mecanismos constitucionales respectivos.

Aludiendo a dicha diferencia, expresaba José María Samper, corredactor de la Carta Constitucional vigente:

"Los monumentos públicos, no solamente afectan a la cosa pública, en cuanto son objetos materiales, y al Tesoro, en cuanto causen gastos, sino que interesan mucho al honor nacional ... Necesario es por esto, que sea la Nación misma quien, por medio de sus legisladores, decrete la erección de cualesquiera monumentos de nacional importancia" (Derecho Público Interno de

Colombia. Ed. Banco Popular 1974, página 156, Tomo II).

Esto significa que en el segundo caso, deben observarse estrictamente las exigencias constitucionales, sin permitir que la rendición de honores se desvíe a otras finalidades que, por importantes que parezcan, no se encuentren inequívocamente dirigidas a la exaltación respectiva. El autor citado, aludiendo nuevamente a este punto, afirma:

"En todo caso, es de observar que en esta atribución, ni en ninguna otra de las que tiene el Congreso, se incluye la de conceder directamente pensiones, gratificaciones ni otras gracias personales o favores semejantes. Antes bien, esto está expresamente prohibido por el inciso 5º del artículo 78; de suerte que la atribución que comentamos se refiere únicamente a *honores*, vocablo cuyo sentido no ha de ser adulterado" (Ob. cit., página 157).

Tampoco resulta impertinente señalar que, desde el comienzo mismo de la independencia nacional y muy seguramente con inspiración en los principios de igualdad y libertad que la animaron, se dio al Congreso la atribución de que se trata; así recordamos, por ejemplo, que el artículo 55 de la Constitución de Cúcuta de 1821, ordenaba: "Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso ... 12. Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres". De tal manera se procuró que en un momento dado, por fuera de los canales constitucionales, no se concedieran, honores no merecidos, comprometiendo en ello al Estado.

El principio de univocidad debe constituir criterio obligado para determinar aquello que puede hacerse a través de una ley de honores, lo que equivale a decir que debe existir una relación sin posibilidad de equívocos entre la obra realizada y los honores dispensados nacionalmente a quienes hubieran prestado grandes servicios a la Patria.

4º No se debe confundir una "ley de honores" con *honores en una ley*. Es "ley de honores" la que indica y especifica el artículo 76-17 con sus objetivos precisos. Pero no es "ley de honores" la que, al decretar obras públicas distintas de los monumentos, las bautiza con nombres de personas ilustres. Es más bien el caso de honores dispuestos en ley diferente. De no ser así, fácilmente se convertiría en *ley de honores* cualquiera ley sobre obras públicas, con solo asignar a éstas nombres de "ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria", como manera fácil de eludir el cumplimiento del artículo 72 y del 82-2 de la Constitución, el primero sobre discusión de los proyectos de ley de obras públicas en las Comisiones Permanentes. Por iguales razones resulta violentado el artículo 77 de la Carta sobre unidad material de las leyes y sus proyectos, y el 92 sobre el título de las leyes, el cual "deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto".

5º El texto actual del artículo 76-17 de la Carta es el siguiente:

"Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse".

5. Resulta procedente recordar el origen de este texto constitucional y sus posteriores reformas:

a) La Constitución de 1886 estableció:

"....

"76-17. Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse, y *monumentos que deban erigirse.* (Subraya la Corte).

"76-19. Decretar los honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria".

b) El Acto legislativo de 1945 reformó estos numerales, así:

"69-19. *Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse* o continuarse con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas".

"69-21. Decretar los honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria, y *señalar los monumentos que deban erigirse*". (Subraya la Corte).

Como puede advertirse en las transcripciones precedentes, el Constituyente del 45 reformó los textos que venían del 86, en el sentido de suprimirle el referente a las obras públicas "y monumentos que deban erigirse", para trasladarlo como final del relativo a los *honores públicos.* (Se subraya).

c) Por último la reforma del 68 estableció:

"76-4. Establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social que se prevé en el artículo 80 y *los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución* y de las medidas

necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos''. (Se subraya).

Es claro y reiterado el propósito del Constituyente, a partir del Acto legislativo de 1945, de separar la facultad ''de decretar obras públicas'' de la de ''los monumentos que deban erigirse''. Distinción no caprichosa sino muy importante desde el punto de vista del ordenamiento fiscal, que fuera preocupación muy definida de dicha reforma como lo comprueba, entre otras, la elevación o canon constitucional de la restricción de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, consagrada en el artículo 210 del respectivo Acto legislativo. La Reforma de 1968, acentúa la obligación de establecer el plan de desarrollo que se prevé en el artículo 80 y ''los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse''.

Resultaría dispendiosa la transcripción de los mensajes, las exposiciones de motivos y los informes sobre esta materia, cuyo contenido y alcance son expresión inequívoca de la voluntad del Constituyente para someter las obras públicas a planes y programas previamente fijados para un adecuado ordenamiento y necesario control del gasto público.

Se traen los antecedentes del ordinal vigente relacionado con ''los honores públicos y los monumentos que deban erigirse'', con sus variaciones a partir de la Constitución del 86 hasta la fecha, para indicar cómo por tales antecedentes y por su mismo contenido conceptual, dicho ordinal no da base a la ejecución de las obras a que se refieren los artículos 8º y 9º de la ley de honores, los cuales constituyen un plan de obras públicas no previsto en dicho ordinal.

La exequibilidad de los artículos 8º y 9º de la ley, constituye un precedente muy peligroso que incidirá en el debido ordenamiento del gasto público y su necesario control.

Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Ricardo Medina Moyano, Oscar Salazar Chaves.

Aclaración de un voto

REF.: Expediente número 757. Conmemoración del Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar y del Sesquicentenario de su muerte.

1º La inusitada responsabilidad que me ha conferido el azar para decidir el empate que se presentó en la honorable Corte Suprema de Justicia en torno a la demanda de inexequibilidad de la Ley 31 de 1979, sobre ''ley de honores con la cual la nación conmemora el Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, el Sesquicentenario de su muerte y se dictan otras disposiciones'', me exige una somera explicación.

2º He debido disociar las dos posiciones que se han producido en el interior de la honorable Corte y fuera de ella. En la Corte la división obvia es entre los que sostienen la exequibilidad de la ley y los que sostienen la inexequibilidad de algunos artículos. En el exterior de la Corte se ha polarizado la opinión entre ecólogos e industriales. En este último caso la controversia ha generado hasta identificaciones regionales como la de asignarle una posición a los habitantes del interior del país y otra a los habitantes del litoral atlántico.

3º Esa situación interna y externa me impone esta aclaración originada en el respeto que me merecen la opinión pública y la gravedad de los fallos de la honorable Corte.

4º Mi obligación es la de contraerme a acoger uno de los dos puntos de vista de la Corte, repartida con poderosas razones jurídicas en las dos tendencias sobre la exequibilidad de la ley o la inexequibilidad de tres (3) artículos, 8º, 9º y 14. Sólo en vista de la resonancia que este episodio de la vida jurídica ha desatado en el país aspiro a que encuentre en mi decisión alguna claridad constitucional que resumo así:

a) A la Corte no corresponde dirimir los problemas ecológicos o industriales involucrados en el desarrollo de la ley porque son temas que competen exclusivamente a los legisladores.

b) Despojado de tales legítimas preocupaciones mi deber es el de limitarme, como lo hicieron todos los honorables Magistrados, a examinar las razones jurídicas que sostuvieron la inexequibilidad o exequibilidad de la ley.

c) Los puntos principales que dividieron a los honorables Magistrados fueron los que se refieren a los artículos 8º, 9º y 14 de dicha ley, por cuestiones de fondo o de forma.

Después de examinar reflexivamente todos los documentos he concluido por acoger la tesis de la exequibilidad de tales artículos, por encontrar fundados los argumentos en que se apoya la ponencia respectiva y formular vehementes votos porque se protejan los recursos naturales en la aplicación de la ley.

Abel Naranjo Villegas.

BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE

La Corte remite a sentencia de esta misma fecha, repecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 27 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 30.

REF.: Expediente número 750. Repartimiento 27 de agosto de 1979. Demandante: Carlos Didacio Alvarez. Normas demandadas: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979. (Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar y Sesquicentenario de su muerte).

El ciudadano Carlos Didacio Alvarez, presentó demanda de inexequibilidad contra los artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.

Cumplido el trámite procesal y en tiempo para dictar el fallo correspondiente, se encuentra que la Corte Suprema, en su Sala Constitucional que tiene plena competencia para este negocio, ha proferido sentencia definitiva respecto de la totalidad de la mencionada Ley 31 de 1979.

Como estos fallos tienen el carácter de definitivos y producen efectos *erga omnes,* es improcedente dictar una nueva providencia sobre los artículos acusados en este libelo.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional,

Resuelve:

ESTÉSE a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Ricardo Medina Moyano, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Carlos Medellín F., Humberto Mesa González, Luis Sarmiento Buitrago.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE

La Corte remite a sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 27 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobado Acta número 30.

REF.: Expediente número 754. Repartimiento 27 de agosto de 1979. Demandantes: Saúl Garzón Rivera y Alberto Leguízamo Velásquez. Normas demandadas: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979. (Conmemoración del Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar y del Sesquicentenario de su muerte).

Los ciudadanos Saúl Garzón Rivera y Alberto Leguízamo Velásquez presentaron demanda de inexequibilidad contra los artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.

Cumplido el trámite procesal y en tiempo para dictar el fallo correspondiente, se encuentra que la Corte Suprema, en su Sala Constitucional, que tiene plena competencia para este negocio, ha proferido sentencia definitiva respecto de la totalidad de la mencionada Ley 31 de 1979.

Como estos fallos tienen el carácter de definitivos y producen efectos *erga omnes,* es improcedente dictar una nueva providencia sobre los artículos acusados en este libelo.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—,

Resuelve:

ESTÉSE a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a las acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín F., Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE

La Corte remite a sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 27 de mayo de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobado según acta número 30.

REF.: Expediente número 758. Demandante, Fernando Umaña Pavolini. Normas demandadas: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979 (Conmemoración del Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar y Sesquicentenario de su muerte).

El ciudadano Fernando Umaña Pavolini presentó demanda de inexequibilidad contra los artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.

Cumplido el trámite procesal y en tiempo para dictar el fallo correspondiente, se encuentra que la Corte Suprema, en su Sala Constitucional que tiene plena competencia para este negocio, ha proferido sentencia definitiva respecto de la totalidad de la mencionada Ley 31 de 1979.

Como estos fallos tienen el carácter de definitivos y producen efectos *erga omnes,* es improcedente dictar una nueva providencia sobre los artículos acusados en este libelo.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—,

Resuelve:

ESTÉSE a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Mesa González, Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Mario Latorre Rueda, Ricardo Medina Moyano.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

NORMAS CONCERNIENTES A LA PRESERVACION DEL ORDEN PUBLICO

El Decreto legislativo número 536 del 14 de marzo de 1980 ha sido expedido por el Gobierno Nacional con el lleno de las formalidades previstas en el artículo 121 de la Constitución Nacional y las normas que contiene se ajustan a las facultades de aquél durante el Estado de Sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Bogotá, D. E., 23 de mayo de 1980.

Magistrados ponentes: doctores *Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda y Ricardo Medina Moyano.*

Aprobado según Acta número 17.

REF.: **Radicación número 793 (106-E). Revisión constitucional del Decreto legislativo número 536 de 1980.**

I. Actuación de la Corte.

En cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Secretario Jurídico de la Presidencia, envió a la Corte Suprema de Justicia, con oficio del 14 de marzo de 1980, copia auténtica del Decreto 536 del mismo día y año, por el cual se dictan normas concernientes a la preservación del orden público.

Además, se han presentado sendos alegatos, por los cuales se impugna la constitucionalidad del decreto citado; de una parte, por el ciudadano Agustín Castillo Zárate y de otra, por el grupo de ciudadanos integrado por Jorge Enrique Cipagauta Galvis, Carlos Alfonso Moreno Novoa, Miguel Antonio Cano Morales, Pablo Enrique Cárdenas, Alvaro Moreno Novoa, Diego López Jaramillo, Arturo Fúquenes Macías y Humberto Criales de la Rosa.

También ha emitido el concepto de rigor la Procuraduría General de la Nación.

No habiendo acogido la Corte por mayoría de votos la ponencia presentada inicialmente, correspondió la elaboración de la misma a los Magistrados Mario Latorre Rueda y Ricardo Medina Moyano, en los siguientes puntos:

"IV. Alegaciones de la Procuraduría y de los impugnantes.

"V. Consideraciones de la Corte.

"A) El control constitucional de los decretos legislativos frente al Acto legislativo número 1 de 1979, y

"B) El Gobierno y las facultades del artículo 121".

II. Texto del decreto examinado.

"DECRETO NUMERO 0536 DE 1980
"(marzo 14)

"por el cual se dictan normas concernientes a la preservación del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que mediante Decreto 2131 de 1976 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

"Que los Decretos legislativos números 2260 del 24 de octubre de 1976 y 1923 de 6 de septiembre de 1978, adscribieron a la Justicia Penal Militar, con el objeto de lograr una mayor celeridad en la administración de justicia, el conocimiento de varias infracciones penales respecto de conductas altamente perturbadoras del orden público;

"Que en dichas normas se dispuso que los delitos de competencia de la Justicia Penal Militar y los adscritos a ella, mientras subsista el estado de sitio, se investigarán y fallarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, salvo

los delitos enumerados por el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar;

"Que han ocurrido hechos nuevos, de suma gravedad y de conocimiento general, determinantes de una perturbación mayor del orden público;

"Que a juicio del Gobierno se hace necesario agilizar el procedimiento propio de los Consejos de Guerra Verbales, garantizando el derecho de defensa prescrito por el artículo 26 de la Constitución, ya que el funcionamiento rápido y eficaz de dichos Consejos se encuentra estrechamente vinculado a la eliminación de las causas primarias y sobrevinientes de la turbación del orden público;

"Que en los procedimientos de los Consejos de Guerra Verbales con investigación previa, la suma de sindicaciones da lugar a la formación de voluminosos expedientes, como ha venido ocurriendo, y que el requisito establecido en el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, tal como se encuentra consagrado, impide la pronta administración de justicia por el enorme tiempo que demanda su cumplimiento;

"Que de acuerdo con la naturaleza del procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, cuando existe investigación previa, el sindicado tiene oportunidad de conocer el proceso y de intervenir en él desde cuando rinde indagatoria, como de concurrir a la práctica de las pruebas, directamente o por intermedio de su apoderado;

"Decreta:

"Artículo 1º En los Consejos de Guerra Verbales, cuando haya investigación previa, se procederá así:

"Instalado el Consejo y cumplido lo dispuesto en el artículo 573, se dará lectura al concepto del auditor de que trata el artículo 567 del Código de Justicia Penal Militar y de aquellas otras piezas del proceso que soliciten el fiscal, los apoderados, los sindicados o los vocales.

"Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición y suspende parcialmente el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, a 14 de marzo de 1980.

"(Firmados):

JULIO CESAR TURBAY AYALA

"El Ministro de Gobierno, *Germán Zea.* El Ministro de Relaciones Exteriores, *Diego Uribe Vargas.* El Ministro de Justicia, *Hugo Escobar Sierra.* El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Jaime García Parra.* El Ministro de Defensa Nacional, General *Luis Carlos Camacho Leyva.* El Ministro de Agricultura, *Germán Bula Hoyos.* El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Rodrigo Marín Bernal.* El Ministro de Salud, *Alfonso Jaramillo Salazar.* El Ministro de Desarrollo Económico, *Gilberto Echeverri Mejía.* El Ministro de Minas y Energía, *Alberto Vásquez Restrepo.* El Ministro de Educación Nacional, *Rodrigo Lloreda Caicedo.* El Ministro de Comunicaciones, *José Manuel Arias Carrizosa.* El Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Enrique Vargas Ramírez".*

III. Impedimento del Procurador, doctor Guillermo González Charry.

Mediante oficio (folio 23) fechado el 24 de marzo, el doctor González Charry manifiesta a la Corte que "podría ser causal de impedimento para conceptuar", el hecho de haber formado parte con los doctores Antonio Rocha Alvira, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, Luis Córdoba Mariño, Bernardo Gaitán Mahecha, Rafael Poveda Alfonso y Rodrigo Noguera Laborde... de una comisión especial designada por el señor Presidente de la República para aconsejarlo y asesorarlo en la búsqueda de fórmulas jurídicas que abreviaran los procedimientos de los Consejos de Guerra Verbales".

El Procurador que, además, fue recusado (folio 26), mediante escrito presentado el 20 de marzo por el grupo de impugnantes mencionado al comienzo de la providencia, fue considerado por la Corte (folio 28), como impedido para conceptuar mediante decisión del 25 de marzo.

En tales circunstancias, el alegato respectivo fue formulado por la Viceprocuradora General, doctora Susana Montes de Echeverry.

IV. Alegaciones de la Procuraduría y de los impugnantes.

a) La Procuraduría estima, en primer término, que han acaecido "hechos sobrevinientes, nuevos de especial gravedad". Al respecto expresa, entre otras cosas:

"Así la expedición de nuevas medidas tendientes al restablecimiento de la normalidad por causas sobrevinientes a aquellas que inicialmente originaron la perturbación, pero que de todas maneras impiden el retorno a la paz y a la tranquilidad, ha sido de general aceptación".

Más adelante agrega la Procuraduría:

"Considera este Despacho que existe conexidad tanto entre los hechos que originalmente llevaron al Gobierno a la declaratoria de estado de sitio,

como en los que han sobrevenido recientemente y que por su magnitud han conmovido a toda la Nación, por lo cual son generadores de una mayor perturbación del orden público".

En cuanto a la apreciación por parte del Gobierno para tomar medidas dentro del estado de perturbación del orden público, estima la Procuraduría:

"...dentro del orden constitucional se halla consagrada como obligación primordial e ineludible del Presidente de la República, la conservación del orden público", para lo cual "dispone de medios de acción igualmente previstos en la Carta, que le permiten tomar las medidas tendientes al restablecimiento del orden, según su apreciación, limitado únicamente por los propios ordenamientos constitucionales".

Luego, aplicando lo anterior a la norma examinada, agrega la Procuraduría: "El Presidente de la República ha considerado necesario abreviar, que no suprimir, una de las etapas procesales de los Consejos de Guerra Verbales con investigación previa".

En cuanto al derecho de defensa, estima "que se cumplen los elementos fundamentales del derecho de defensa, y esta garantía básica que la Constitución mantiene en todo tiempo, no se vulnera ni sufre alteración".

Finalmente, la Procuraduría estima que el Decreto legislativo número 536 de 1980, se debe declarar exequible "por haberse expedido con el lleno de las formalidades previstas en el artículo 121 de la Constitución Nacional".

b) El ciudadano Agustín Castillo Zárate, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 215 de la Constitución Nacional, solicita a la Corte la declaración de inexequibilidad del decreto anteriormente citado por violación del artículo 121, 76-2 y 28, inciso primero de la Constitución Nacional.

Para tal efecto considera "que el Decreto legislativo número 536 de 1980 reproduce las disposiciones contenidas en el inexequible Decreto legislativo 2482 de 9 de octubre de 1979", siéndole, por tanto, plenamente aplicable al nuevo decreto, la jurisprudencia expresada por la Corte al declarar la inexequibilidad del primero, agregando que "el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, fue además de suspendido, modificado (...) Y para modificar no faculta el artículo 121 de la Constitución Nacional que se refiere expresamente a suspender".

Importa señalar que el impugnante termina su libelo afirmando que el artículo 26 de la Carta, a su juicio, no ha sido violado, por no atentar contra el derecho de defensa el citado decreto.

c) El ya mencionado grupo de impugnantes, formado por los ciudadanos Jorge Enrique Cipagauta Galvis, Carlos Alfonso Moreno Novoa, Miguel Antonio Cano Morales, Pablo Enrique Cárdenas, Alvaro Moreno Novoa, Diego López Jaramillo, Arturo Fúquene Macías y Humberto Criales de la Rosa, estima lo mismo que en el caso anterior, que el Decreto legislativo número 536 del 14 de marzo es violatorio de la Constitución, concretamente de los artículos 121, 141, ordinal primero y 26 de la misma. Como fundamento de su tesis, estiman principalmente tales impugnantes:

"En síntesis, el Decreto 536 de 14 de marzo del presente año, ha violado el precepto constitucional contenido en el artículo 121, en virtud de haberse extralimitado el Ejecutivo en las precisas facultades que dicho canon le confiere, al suspender una norma que no guarda relación de causalidad, con la perturbación del orden público, alegada por el Gobierno en su oportunidad en el Decreto 2131 de 1976".

Además, sostienen que el artículo 2º del Decreto en examen "es definitivamente contrario al principio enunciado en el artículo 26 de la Carta que prohíbe en forma absoluta y tajante, para todo tiempo, en el normal y en el de perturbación del orden, juzgamientos hechos de acuerdo con leyes preexistentes al acto que se imputa y con la observancia de la plenitud de las formas de cada juicio".

V. Consideraciones de la Corte.

A. El control constitucional de los Decretos legislativos frente al Acto legislativo número 1 de 1979.

Es evidente que la Reforma Constitucional de 1979 amplió el ámbito de control constitucional de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, al estatuir que a más del control "automático" de aquéllos por la Corte Suprema contra ellos podrá ejercer la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214.

Esta ampliación debe entenderse especialmente en el marco histórico de evolución y fortalecimiento crecientes del control jurisdiccional colombiano, a partir de 1886, hasta lo dispuesto en el Acto legislativo de 1979 encaminado a hacer del artículo 121 una institución que no menoscabe el Estado de Derecho.

Frente a las innovaciones establecidas por esta última Reforma Constitucional en relación con esta materia, conviene precisar de manera sucinta los siguientes puntos:

Ante el hecho incuestionable de que se admiten dos formas de control, el automático y el adelantado por acción pública o instancia de parte, es necesario tratar de precisar sintéticamente el campo propio de cada uno de estos controles: así, en ambos casos, la Corte, y como supremo guardián de la Constitución y como supremo Tribunal de la administración de justicia, procede al hacer la revisión respectiva mediante una actuación jurisdisccional que participa de todas las características de un auténtico proceso y que concluye con una decisión igualmente jurisdiccional.

Lo anterior implica que también en cada una de estas actuaciones intervenga el Procurador y estén facultados para intervenir los ciudadanos, a fin de impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a examen. La diferencia estriba en que, cuando se trata de la revisión automática, tanto el uno como los otros, el Procurador y los ciudadanos, solo puedan referirse, o en todo caso examinar sus razones, en lo que hace referencia a si las normas en examen "se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio".

Otra de las características que deben señalarse consiste en que, si después de la revisión automática se entabla una acción pública, no pueden examinarse, ni por lo tanto fallarse las materias ya decididas; en otras palabras, se entiende que, tanto el Procurador como los ciudadanos, no pueden salirse en la primera revisión del marco de las exigencias formales y limitaciones del artículo 121.

B. *El Gobierno y las facultades del artículo 121.*

"Comoquiera que la nueva Reforma Constitucional conduce a que se pueda realizar un estudio autónomo e independiente del decreto mediante el cual se declara turbado el orden público, resulta apenas obvio mencionar, desde luego teniendo en cuenta las pautas que ha dado tradicionalmente la Corte Suprema, especialmente en la providencia de abril 19 de 1955, cuáles son las diversas limitaciones que impone al Gobierno el propio artículo 121.

Estas limitaciones son de dos órdenes, unas hacen relación a las formalidades del decreto legislativo dictado en virtud del artículo 121, y consisten en que el decreto de turbación del orden público se haya expedido con concepto previo del Consejo de Estado y tenga la firma de todos los Ministros y que el decreto legislativo sobre el cual se debe decidir haya sido firmado también por todos los Ministros.

Existen, además de estas limitaciones estrictamente formales, otras que se pueden considerar de orden sustancial, como serían las de establecer si se deroga o no una disposición legal; si se suspenden y de ser así, cuáles normas; si la vigencia de la norma o normas suspendidas resultan incompatibles con el estado de sitio; si existe conexidad entre las medidas tomadas y las causas que determinaron la perturbación del orden público; si se regulan materias cuyo contenido sea indispensable para el restablecimiento del orden público, vale decir, que conduzcan directamente al restablecimiento de ese orden público buscado, y, finalmente, si la norma o normas examinadas se encuentran directamente vinculadas con el artículo 121".

C. *Examen del Decreto legislativo número 536 de marzo 14 de 1980.*

1º *Aspecto formal.* El Decreto 536 de marzo 14 de 1980 tiene la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros, con lo cual se cumplen las exigencias formales que a él corresponden. Además, el Decreto 2131 de 1976 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, se ajusta también a todos los requisitos exigidos.

2º *Aspecto sustancial.* Mediante la declaración del estado de sitio, el Gobierno tiene, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones (artículo 121 de la Constitución Nacional).

Sobre el alcance de esta disposición ha dicho la Corte en reciente fallo:

"Cuando la perturbación sobrepasa los límites corrientes, al extremo de que se produce una conmoción tal como el grave tumulto que pone en peligro la subsistencia de la autoridad legítima o un alzamiento generalizado contra el Estado, los medios 'habituales' resultan insuficientes y debe apelarse a los excepcionales y extraordinarios pero siempre dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, de los tratados internacionales o Derecho de Gentes y de los principios universales que caracterizan y tutelan la supremacía del derecho; o sea de la regla, por oposición al arbitrio personal de un individuo, de un grupo, de una corporación. Y como siempre que se trata de policía, los medios que se empleen deben guardar íntima y precisa

relación con la necesidad de proteger la libertad. Además, serán proporcionados con la causa que motive su empleo''. (Sentencia de 3 de diciembre de 1979).

La norma que contiene el Decreto 536 que se estudia se halla en los artículos 1º y 2º que son del siguiente tenor:

''Artículo 1º En los Consejos de Guerra Verbales cuando haya investigación previa se procederá así:

''Instalado el Consejo y cumplido lo dispuesto en el artículo 573, se dará lectura al concepto del auditor de que trata el artículo 567 del Código de Justicia Penal Militar y de aquellas otras piezas del proceso que soliciten el fiscal, los apoderados, los sindicados o los vocales.

''Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición y suspende parcialmente el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar''.

En primer término se observa que el Decreto 536 no deroga norma alguna, sino que se limita a *suspender parcialmente* el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, cuyo texto es el siguiente:

''Se dará lectura al proceso, en presencia de los reos que hayan rendido indagatoria y de sus apoderados, si existe investigación previa; si no existe, se oirán los informes del funcionario de instrucción, sin permitir que aquéllos asistan''.

De acuerdo con el artículo 121 las facultades del Gobierno se limitan a la *suspensión* de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio y que no son otras que esas cuya vigencia se opone, dificulta o impide el restablecimiento de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad o la moralidad públicas.

Según los considerandos del decreto se hace necesario agilizar el procedimiento propio de los Consejos de Guerra Verbales, garantizando el derecho de defensa prescrito por el artículo 26 de la Constitución, ''ya que el funcionamiento rápido y eficaz de dichos Consejos se encuentra estrechamente vinculado a la eliminación de las causas primarias y sobrevinientes de la turbación del orden público''.

Se agrega en la motivación del decreto ''que los procedimientos de guerra verbales con investigación previa, la suma de sindicaciones da lugar a la formación de voluminosos expedientes, como ha venido ocurriendo, y que el requisito establecido en el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, tal como se encuentra consagrado, impide la pronta administración de justicia por el enorme tiempo que demanda su cumplimiento''.

Son estos considerandos del decreto los que permiten a la Corte establecer la conexidad existente o que pudiere existir entre el motivo o motivos que lo inspiraron y las medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

Así, las medidas que adopta el Ejecutivo con fundamento en el artículo 121 han de analizarse no solo desde el punto de vista formal que ellas asumen, sino también atendiendo a las cambiantes manifestaciones de la realidad del país.

No puede detenerse la Corte en el texto sino que debe también analizar los múltiples problemas que pretenden remediarse y de los cuales quien mayor conocimiento tiene, así como de las medidas aconsejables para enervarlos es el Gobierno.

Se considera que el funcionamiento de los Consejos de Guerra Verbales se encuentra estrechamente vinculado a la eliminación de las causas primarias y sobrevinientes de la turbación del orden público; que es necesario agilizar el procedimiento, garantizando el derecho de defensa, y, en fin, se llega a la conclusión de que el requisito establecido en el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, tal como se encuentra consagrado, no propicia una pronta administración de justicia, por lo cual se suspende transitoriamente la norma y se reemplaza por otra que busca mayor celeridad en la tramitación.

El Decreto legislativo número 2131 de 1976 que declaró turbado el orden público enumera, como fundamento de tal decisión, ''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''.

Subsisten algunas de esas causas que, a juicio del Gobierno, ''son de suma gravedad y de conocimiento general, determinantes de una perturbación mayor del orden público''.

La validez constitucional del decreto está determinada por la relación entre la materia de que trata y su eficacia para combatir la turbación del orden. Lo dispuesto por el Ejecutivo, guarda relación con la paz pública para restablecerla, toda vez que la demora en la decisión de los procesos de que conocen los Consejos de Guerra Verbales crea zozobra, mantiene la intranquilidad ciudadana y deja sin definir situaciones individuales

cuya permanencia y persistencia propician el estado de malestar colectivo.

Un examen objetivo del acto que se estudia y de los problemas de orden público que afectan al país, agravados por situaciones que no existían en la época de la declaratoria del estado de sitio y los cuales son de dominio público, lleva a la conclusión de conexidad entre la eficacia de la medida adoptada y el restablecimiento del orden público perturbado.

La materia sobre la cual versa el Decreto 536 de 1980 guarda relación con dos supuestos: las razones expuestas por el Gobierno en el Decreto 2131 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional y los hechos que han continuado causando la anormalidad.

Bajo estos aspectos se puede afirmar que las medidas adoptadas se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, y que son, de un lado, las legales ordinarias, y de otro las que la Carta autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público, y las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oída la Procuraduría General de la República,

Declara:

El Decreto legislativo número 536 del 14 de marzo de 1980 ha sido expedido por el Gobierno Nacional con el lleno de las formalidades previstas en el artículo 121 de la Constitución Nacional y las normas que contiene, SE AJUSTAN a las facultades de aquél durante el estado de sitio.

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

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda, Ricardo Medina Moyano, Jerónimo Argáez Castello, César Ayerbe Chaux, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco Correa, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandia, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano, Darío Velásquez Gaviria, Jorge Vélez García.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto.

Los suscritos, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hemos dado nuestra total aquiescencia a la exequibilidad del Decreto legislativo número 536 del 14 de marzo de 1980, conforme a la declaración emitida por la Sala Plena el 23 de los corrientes, pero no compartimos el criterio mayoritario de la Corporación acerca del tratamiento, naturaleza, alcances y efectos de la revisión automática que, para los decretos legislativos del estado de sitio y de la emergencia económica prevén los artículos 121 y 122 de la Carta, según la innovación introducida por los artículos 34 y 35 del Acto legislativo número 1 de 1979.

Disentimos, pues, de la parte motiva, mas no de la declaración misma de constitucionalidad recaída sobre el susodicho decreto, por las razones que brevemente a continuación consignamos.

1º El parágrafo del artículo 121 de la Carta (que corresponde al artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979), reforzó el control constitucional de la Corte sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de sitio, merced al establecimiento de dos operaciones distintas, una automática y forzosa, y otra eventual, así:

a) Una primera operación de control forzoso o necesario, consistente en la revisión automática y obligatoria por la Corte, mediante la cual ésta declara, con *carácter definitivo,* si los decretos legislativos se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en el artículo 121, y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, y

b) Una segunda operación de control eventual o contingente, la cual consiste en el proceso que, *contra los decretos así revisados* (o sea después de padecer la revisión automática del literal a), puede originarse por el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214 de la Carta, promovida por cualquier ciudadano.

2º En la ponencia inicial prohijada por los suscritos —y cuyos criterios continuamos sustentando—, estimamos que para hacer compatible congruente, armónica y efectiva la práctica de los dos controles ordenados por el constituyente

de 1979, sin que el necesario y primer control de revisión automática aniquilara el segundo y eventual de la acción pública de inconstitucionalidad, y sin que, de otro lado, este último llegara a significar una abrupta e injurídica rectificación de lo declarado en el primero, era indispensable elaborar una doctrina que compatibilizara, hiciera técnicamente posibles y les diera coherencia a los dos extremos eventualmente opuestos de una doble revisión cuya apariencia *prima facie* produce la sensación de dos posibles decisiones en firme y contrarias sobre el mismo objeto, o sea de un burdo *bis in idem* que podría llegar a ser contradictorio, con uno de los dos efectos, cual más desastroso: o la aniquilación de la cosa juzgada para preservar y darle viabilidad a la acción pública de inconstitucionalidad o el anonadamiento de la acción pública de inconstitucionalidad en aras de la cosa juzgada.

3º Nuestra inquietud no era ni es infundada. Ella se debía y se debe al hecho (ya advertido durante las deliberaciones del caso *sub examine)*, de que el primer control de revisión automática no es simplemente formal, sino que, debiendo versar sobre el ajuste del contenido de las normas a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, esta confrontación de las disposiciones contenidas en el decreto revisado con las facultades gubernamentales para expedirlas en tal evento, quiérase que no, envuelve una evaluación del fondo mismo de la cuestión, en la cual hay que comprometer criterios que no simplemente bordean anfibológicamente el problema por su corteza externa, sino que penetran en la sustancia medular misma de la materia revisada.

En efecto, un juicio de valor jurídico sobre el acomodo de normas a las facultades de quien las expide equivale a una estructura compleja, en que la evaluación debe remitirse a disposiciones determinantes de la competencia *rationc materiae,* en que se concretan objetivamente esas facultades y dentro de cuyo marco deben encuadrarse las normas revisadas. O sea que, inexorablemente, la estructura implica la conexidad con uno o varios bloques de normatividad relevante, que para el caso no sería otra que aquellas disposiciones de la Constitución que, siendo afines o atinentes a la materia del decreto automáticamente controlado, prefijan en el más alto rango de la juridicidad los lineamientos y pautas de lo que puede hacer y de lo que no puede hacer el Gobierno durante el estado de sitio.

Por ello, y tratándose de una revisión de fondo sobre la constitucionalidad misma del decreto por lo que respecta a normas de la Carta relacionadas con las facultades gubernamentales en el estado de sitio (es decir, tratándose de un control de constitucionalidad en forma, aunque, claro está, respecto de normas conexas o relevantes), el reconducir la primera declaración o acto jurisdiccional con el carácter de sentencia y con fuerza de cosa juzgada es, ni más ni menos, que matar de antemano la viabilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, y por ello, frustrar esta segunda operación eventual de control público establecida por el constituyente, y que, sin duda, reviste tanta o mayor trascendencia jurídico-política que la primera.

Esto es, a nuestro parecer, lo que ha hecho la Corte en la parte doctrinaria de la resolución que repudiamos en la correspondiente motivación, pero que acogemos en la decisión afirmativa de la exequibilidad del decreto revisado.

4º En la ponencia original elaborada por nosotros, nuestra posición era, obviamente, distinta. Para proteger anteladamente la factibilidad práctica de la acción pública de inconstitucionalidad, considerábamos que el control de revisión automática concluía en declaración definitiva de presunción de constitucionalidad en cuanto a la forma y las facultades, pero en ningún caso en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. La intangibilidad y rigidez de ésta elimina, en nuestra opinión, la reapertura de todo debate en el posterior proceso incoado por la acción pública.

Razonábamos así:

El constituyente amplió el ámbito de control constitucional de los decretos legislativos, merced a su verificación de exequibilidad, en dos ocasiones, aunque con diferentes efectos. Estos dos tamices por los cuales deben pasar tales decretos para la prueba de su legitimidad constitucional son: un *procedimiento* automático, obligatorio e interorgánico, conducente a una declaración definitiva de juridicidad del acto, y otro, apenas eventual, determinado por la acción pública de inconstitucionalidad, que implica un verdadero *proceso* de control de exequibilidad y que culmina en una sentencia.

PRIMERA FASE OBLIGATORIA: *La revisión automática.*

La operación de revisión automática sobre el lleno de los requisitos formales, y sobre el ajuste del decreto legislativo a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, no implica propiamente el ejercicio de la jurisdicción por la Corte Suprema de Justicia, sino que envuelve la atribución constitucional de una competencia funcional, paralela y auxiliar del Ejecutivo, ne-

cesaria para la convalidación formal del acto revisado, merced al control de la regularidad ofrecida por la forma externa y por la competencia objetiva o *ratione materiae* del Ejecutivo al expedir el mismo. Esa revisión opera automáticamente, por mandato expreso de la Constitución, y la Corte debe realizarla aún en el evento de que el Gobierno no cumpliere con el deber de promoverla mediante el envío de los decretos. Esta operación, por no estar precedida de ninguna situación contenciosa, ni involucrar el empleo de una acción, no envuelve el ejercicio de la jurisdicción, y, por ello, no da origen a un acto jurisdiccional con el alcance de *res judicata,* sino a una *declaración formal,* aunque de *alcance definitivo,* respecto de los efectos convalidantes que le imprime al decreto legislativo en cuanto a la regularidad de los aspectos de forma y facultades.

Esto implica que las puras formalidades extrínsecas del decreto y su acomodo o ajuste a las facultades gubernamentales del estado de sitio, es decir, la forma externa del acto y la competencia objetiva del Ejecutivo como autor idóneo de aquél, alcanzan, mediante la declaración de la Corte, el valor de *presunción de juridicidad o de constitucionalidad* con carácter definitivo, vale decir, con el carácter de definitivamente obligatorio, como el que poseen en Derecho Público todos los actos de efecto general inmediato una vez que han sido expedidos en forma regular y mientras no hayan sido declarados nulos por la autoridad jurisdiccional competente.

SEGUNDA FASE EVENTUAL: *La acción pública de inconstitucionalidad.*

La acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214 y que el constituyente de 1979 revive para los decretos de estado de sitio, por suponer una controversia entre el acto acusado y la Constitución, exige una confrontación entre aquéllos y ésta y su culminación no podrá ser otra que la sentencia, con carácter de intangibilidad y precisión de certeza propio de la cosa juzgada.

Habida cuenta de la distinta naturaleza de la revisión automática y del proceso de control de exequibilidad según lo expuesto, la declaración positiva que sobre un decreto legislativo emita la Corte como resultado de la revisión aludida no inhíbe en forma alguna a la Corporación para que posteriormente conozca y decida la acción pública de inconstitucionalidad. En efecto, la revisión es un simple procedimiento de control antelado de regularidad formal y de competencia, que produce la presunción de constitucionalidad con carácter definitivo ostentada por el decreto revisado, en tanto que la acción pública de inconstitucionalidad se ejerce mediante un verdadero proceso y concluye en sentencia con autoridad de cosa juzgada.

El carácter definitivo de la declaración subsiguiente al procedimiento de revisión formal y de competencia hace relación exclusivamente a la consolidación de su obligatoriedad, y al supuesto de que su validez se presume; pero obviamente, como suele acaecer respecto de la presunción de legalidad que ampara todos los actos de Derecho Público, dicha validez o juridicidad constitucional puede ser eventualmente desvirtuada ante la jurisdicción competente, que, para el control de exequibilidad, lo es la Corte.

En resumen, estimamos que la declaración de la revisión automática no inhíbe a la Corte para conocer y decidir la acción de inconstitucionalidad en el proceso posterior y eventual de control de exequibilidad, ni la posición tomada en aquella declaración crea en este proceso un vínculo inmodificable.

Impugnaciones, coadyuvancias e intervención del Procurador.

El constituyente de 1968 estableció, como se dijo "que en los casos de los artículos 121 y 122 cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren". Posición lógica toda vez que la Corte Suprema los revisaba y decidía definitivamente sobre su constitucionalidad, no siendo procedente la acción pública contra los mismos.

Hoy, a la luz de la reforma consagrada en el Acto legislativo número 1 de 1979, la situación es diferente. En efecto: los decretos que dicta el Gobierno en uso de las facultades del artículo 121 son enviados a la Corte Suprema para que ésta declare, con carácter definitivo, "si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en este artículo y si las normas que contiene se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio", a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1968, cuando la Corte decidía definitivamente sobre su constitucionalidad.

Ello significa que, durante la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1968, la revisión de la Corte implicaba una confrontación general del decreto frente a la Constitución, en tanto que esa misma revisión, a raíz de la Reforma de 1979, se contrae a dos aspectos, dejando abierta la posibilidad de la acción de inconstitucionalidad

contra los decretos así revisados, evento en el cual el escrutinio o examen de las normas constitucionales debe ser total.

En la revisión automática de los decretos legislativos establecida por el constituyente de 1979, solo intervienen: el Gobierno que los dicta en uso de las facultades del estado de sitio y la Corte Suprema que los revisa para los efectos previstos en el artículo 121 en desarrollo de la función que le otorga la Carta y que, como atrás se expresa, por no estar precedida de ninguna situación contenciosa, ni involucrar el empleo de una acción, no envuelve el ejercicio de la jurisdicción.

Por esta circunstancia consideramos que es apenas lógico que se excluya toda posible participación ciudadana de coadyuvancia o impugnación en la revisión de los decretos legislativos, la cual sí se hace patente en el evento de la acción de inconstitucionalidad, pues así lo preceptúa el artículo 59, numeral 1º del Acto legislativo número 1 de 1979, según el cual "cualquier ciudadano puede ejercer las acciones previstas en el artículo anterior *o intervenir en los correspondientes procesos como impugnador o defensor*".

Entre las acciones previstas en "el artículo anterior" figuran las de inconstitucionalidad que se instauren contra los decretos que se dicten con base en el artículo 121 de la Constitución.

No cumpliendo la Corte funciones jurisdiccionales en el acto de revisión automática de los decretos legislativos que el Presidente dicta en uso de las facultades otorgadas en el artículo 121, como atrás se puntualizó, no procede tampoco la intervención del Procurador General de la Nación, pues ella está reservada para los casos en que la Corte cumple aquellas funciones, según lo preceptúa el artículo 59, numeral 2º del Acto legislativo número 1 de 1979, que modifica el artículo 215 de la Constitución Nacional.

Confiamos en que, en un futuro próximo, la Corte acoja esta doctrina, que hace más congruente la operancia de los dos controles ordenados por el Constituyente de 1979 y protege anteladamente la factibilidad práctica de la acción pública de inconstitucionalidad.

Respetuosamente,

Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Gonzalo Vargas Rubiano, Jorge Vélez García.

Salvamento de voto

Manifiesto mi disentimiento de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, adoptada como consecuencia de la revisión del Decreto legislativo número 536 de fecha 14 de marzo del presente año, no en cuanto a su parte resolutiva, sino en lo que se refiere a la calificación de la actuación de la Corte en cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la función 5ª que prescribe el artículo 214 del mismo Código Constitucional, y a la participación de ciudadanos en tal actuación.

La discrepancia se apoya en las siguientes razones:

1ª *Carácter procesal.*

Participo del concepto que reconoce en la llamada "revisión automática" de la Corte una *actuación jurisdiccional,* ya que en aquélla se reúnen a cabalidad los elementos esenciales de toda jurisdicción, entendida ésta como la actuación soberana del Estado proyectada sobre sus objetivos en condición de administrador de justicia. El acto de la Corte en este caso es, ciertamente, propio de su jurisdicción constitucional.

Sin embargo, la identificación de la actuación, en sí misma, se distancia del concepto de proceso, *strictu sensu,* como institución jurídica. Es claro que en esa actuación se encuentran varios de los elementos del proceso, como los actos jurídicos y los hechos materia de regulación normativa, sobre los cuales es preciso resolver acerca de su existencia y sus efectos; como fines objetivos y subjetivos, éstos en cuanto implican la tutela de la libertad y la dignidad del hombre, y en cuanto, además, realizan el propósito de satisfacer el interés público y conservar la paz social. No obstante, se echa de menos en el asunto que nos ocupa, la existencia de otros elementos procesales, tan esenciales a la institución como los mencionados. Veámoslo si no:

a) *En cuanto a la relación jurídica procesal:* El vacío se advierte en lo que toca a los sujetos de ésta, ya que si bien se encuentra la Corte en función jurisdiccional, ella es sujeto único en vista de la falta de actores y terceros. La participación del Ministerio Público a través del Procurador General de la Nación es posible constitucionalmente, pero carece de jerarquía procesal para que se la pueda entender como actuación de parte. De todo ello se deduce que en esta actuación de la Corte existe el principio de acción, pero no el de contradicción.

b) En cuanto a los *presupuestos* procesales: demanda o denuncia son los fundamentales, como necesarios para iniciar formalmente el pro-

ceso. No se requieren, sin embargo, en tratándose de actuaciones jurisdiccionales de oficio, mas tal no es el carácter de la "revisión automática". Quien ha de proceder de oficio es el Ejecutivo, para enviar a la Corte los decretos que expida en virtud de los artículos 121 y 122 de la Carta, o de oficio también actuará la Corte para aprehender su conocimiento, si el Gobierno omitiere esta obligación. Pero no es tal el caso presente. Ni se puede afirmar tampoco que la simple actuación administrativa, es decir, la carta remisoria de aquellos decretos a la Corte, pueda ser calificada de demanda, sin desconocer los requisitos que ella ha de reunir para todos los efectos procesales que les son propios. Ni que el Gobierno haya de figurar como demandante para los fines del supuesto proceso.

Ocurre, por añadidura, que todo proceso culmina normalmente en sentencia, y que ésta, como lo ha definido varias veces la Corte, "es el acto mediante el cual el Juez cumple el deber jurisdiccional que le imponen tanto el derecho de acción como el derecho de contradicción". (Corte Suprema de Justicia 1973). No tiene tampoco, entonces, la *declaración* de la Corte, que exige la Constitución en el asunto presente, el estricto carácter de sentencia, en vista de que su actuación no se inicia con demanda, ni de oficio, y en vista de que no se completa la figura jurídica del proceso, que debe concluir en sentencia. Providencia sí, ésta con la cual concluye la "revisión automática", pero providencia de otro orden, diferente al del fallo. Con lo cual se puede llegar a la ausencia de *res judicata*. Providencia que bien puede consistir simplemente en una *declaración*, como la denomina a propósito la Carta.

De vieja data en la historia del derecho, se ha establecido y ratificado el principio de la concordancia entre la sentencia y la demanda. Por ejemplo, los romanos abundaron en textos relativos a ese principio: "Sententia debet esse conformis libello"; "Nemo judex sine actore"; "Judex judicare debet secundum allegata et probata". Todavía hoy la doctrina coincide con los mismos principios. Por ejemplo, el doctor Hernando Devis Echandía indica: "Nuestros Códigos de Procedimiento Civil, de Procedimiento Laboral y de Procedimiento Administrativo, reservan el término sentencia, exclusivamente para la decisión definitiva de la instancia, respecto a la demanda y las excepciones de mérito o fondo contra las pretensiones contenidas en aquélla (con algunas salvedades) o de los recursos extraordinarios de casación o revisión. Y la Corte en otra oportunidad expresó: "Dicen los procesalistas que el esquema de la sentencia es un silogismo en el cual la premisa mayor la forman los preceptos legales; la menor (histórica) los hechos que constituyen la *causa petendi* (razón del hecho que se enuncia en la demanda) y el fallo es la conclusión". (G. T. LXII, página 97).

2ª *Decisión y declaración.*

No parece accidental ni secundario el diferente uso de expresiones hecho por el Constituyente, al denominar *decisión definitiva* la forma de concluir las actuaciones procesales de la Corte en los casos previstos por los numerales 1º, 2º, 3º y 4º, del artículo 214 de la Carta, y llamar simple *declaración*, con *carácter definitivo*, el acto con el cual finaliza la "revisión automática".

A propósito: algunos se apoyan en la expresión *decidir* que contiene el numeral 5 del mismo artículo; pero como allí se dispone que tal acto, el de decidir, debe realizarse "en los términos que señalen las citadas disposiciones", éstas (las de los artículos 121 y 122), utilizan el término *declarar*, de donde se infiere que el objeto de la decisión de la Corte es su declaración, y que la materia de ésta, restringida, es la conformidad de las normas revisadas con las exigencias formales y materiales también de las prescripciones constitucionales que les dan sustentación.

Cosa distinta serán los efectos de esta declaración, con su aspecto de providencia *sui generis*: caso afirmativo, las normas "así revisadas", según la expresión empleada por la Carta, conservan su fuerza legal, aunque sujeta aún al cuestionamiento ciudadano por la vía de la acción pública que conducirá al último pronunciamiento, por medio de sentencia, sobre su exequibilidad; caso negativo, la primera *revisión* jurisdiccional se vuelve única y sus efectos se hacen absolutos. Por ministerio de la Constitución, las normas que a ella se enfrentan se deshacen *ipso jure*, y la verificación de tal enfrentamiento, sin coadyuvancias ni oposiciones de particulares, es un acto unilateral de la Corte que privativamente revisa el ordenamiento y declara la inaplicabilidad prevista por la Carta.

Que la *declaración* de la Corte tenga carácter *definitivo*, lo manda también la Constitución. *Definitivo*, en efecto, como *finalización* de su actuación en la "revisión automática". En términos semánticos, poner fin o finalizar no es

connotación extraña a la estructura legislativa de lo *definitivo*.

3ª Consecuencia de las anteriores consideraciones es la posibilidad constitucional de que se oiga al Procurador General de la Nación en todos los casos de "revisión automática" como función jurisdiccional de la Corte, en atención a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 215 de la Carta; y la imposibilidad constitucional de aceptar la intervención de "cualquier ciudadano", ya que ésta solo puede suceder "en los correspondientes procesos", de acuerdo con el numeral 1º del mismo artículo, siempre y cuando, como es natural, la actuación de la Corte configure un verdadero proceso, como ocurre sí con el que promueve toda la acción popular.

Fecha ut supra.

Carlos Medellín, Dante L. Fiorillo Porras.

Salvamento de voto de los Magistrados: doctores Mario Latorre Rueda, Alvaro Luna Gómez, Ricardo Medina Moyano, Fabio Calderón Botero.

La Sala Plena, acogió mayoritariamente la ponencia presentada por los Magistrados Mario Latorre Rueda y Ricardo Medina Moyano en cuanto a la primera parte, vale decir en cuanto a la parte llamada doctrinaria, habiéndose separado la Sala Plena de tal ponencia, únicamente en lo referente a la aplicación de tales principios al Decreto 536 de marzo 14 de 1980, cuya exequibilidad en consecuencia fue aceptada por la mayoría de la Sala.

Los suscritos, consideramos que a la luz de los principios expuestos en la primera parte de la citada ponencia, el decreto en cuestión resulta inconstitucional e inexequible, siendo las principales razones para llegar a esta conclusión, las que a continuación se exponen:

Examen del Decreto legislativo número 536 de marzo 14 de 1980.

1º *Aspecto formal.* El Decreto 536 de marzo 14 de 1980 tiene la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros, con lo cual se cumplen las exigencias formales que a él corresponden. Además, el Decreto 2131 de 1976 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, se ajusta también a todos los requisitos exigidos.

2º *Aspecto sustancial.* Por lo que hace a las exigencias que hemos convenido en llamar de orden sustancial, pensamos, que el decreto "sub examine" no se ajusta a los ya mencionados requisitos que debe observar el Ejecutivo al hacer uso de las facultades del artículo 121. Las razones para llegar a dicha conclusión son las siguientes:

1º Sostiene el Gobierno, en uno de los considerandos del decreto, "que han ocurrido hechos nuevos, de suma gravedad y de conocimiento general determinantes de una perturbación del orden público". Cabe inmediatamente observar la vaguedad con que el Gobierno se refiere a estos hechos, lo que no permite a la Corte, a nuestro juicio, colegir que ellos estén en relación directa con aquellos que fueron los determinantes de la turbación del orden público y que, por lo tanto, al ser calificados por el Gobierno como "hechos nuevos" son de aquellos que no permiten hacer extensiva la turbación del orden público, pues así podría extenderse esa perturbación del orden público, interminablemente, sin que exista una relación directa, entre los llamados hechos nuevos y los que motivaron y sustentaron en su tiempo la turbación del orden.

2º De acuerdo con el artículo 121 de la Constitución, las facultades del Gobierno se limitan a la suspensión de las normas que sean *incompatibles* con el estado de sitio, y a dictar en su lugar, y con el carácter de transitorias, otras que conduzcan al restablecimiento del orden. Ahora bien, estimamos que el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar no es incompatible en ninguna forma con el estado de sitio, ni que su sustitución por otra norma, también procedimental, pueda conducir al restablecimiento del orden que debe buscarse. A este respecto dijo la Corte:

"De acuerdo con el artículo 121 las facultades del Gobierno durante el estado de sitio se limitan (textualmente es ese el verbo empleado por la Constitución) a suspender las leyes incompatibles con dicho estado, o sea aquéllas cuya vigencia se oponga, impida o dificulte el restablecimiento de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad o de la moralidad públicas".

"..... .....

"Resulta jurídicamente imposible y contrario al sentido común, aceptar que el funcionamiento de los procesos civiles, penales o laborales, según los indispensables trámites descritos en la ley, constituya obstáculo para el mantenimiento del

orden público, tal como queda descrito o para su restablecimiento. Es decir, que los procesos legales, los juicios organizados por el legislador para garantizar la plenitud de sus formas propias, sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden. La tradicional indulgencia con esta clase de desviaciones es lo que ayuda al desvirtuamiento de la verdadera naturaleza del excepcional instituto del estado de sitio que por eso, por excepcional, tiene límites muy restrictivos. Cuando se traspasan tales indispensables restricciones se cae en otra especie de desorden, más grave que el causado por la insurgencia popular, como que proviene de los actos de quienes tienen el encargo de proteger la libertad y los derechos que de ésta se derivan''. (Sentencia de diciembre 3 de 1979 por la cual se declaró inexequible el Decreto 2482 de 1979).

La claridad y fuerza de la doctrina anterior, expuesta por otra parte, con relación al mismo artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, y a su sustitución por otra norma procedimental, nos relevan ahora de examinar otros argumentos encaminados a la misma finalidad.

Empero importa señalar que, a nuestro juicio, el propio Ejecutivo, al hacer posible en el Decreto cuestionado constitucionalmente, la lectura total del proceso, situación a la que se puede llegar si así se pide, está demostrando con fuerza indudable que el artículo 574 del Código no es incompatible con el estado de sitio, pues de tal forma lo que se estaría aplicando al solicitarse dicha lectura integral, no es otro que el citado artículo 574.

Además, es oportuno recordar que en sentencia de 24 de julio de 1961 expresó la Corte:

''Que por la declaración del estado de sitio no desaparece la legalidad, está obviamente prescrita en la Carta. Porque el Gobierno carece de poder para derogar las leyes, y solo está habilitado para suspender 'las que sean incompatibles con el estado de sitio'. Esta limitación es de importancia cardinal puesto que ningún motivo diferente de la incompatibilidad de ciertas y determinadas normas legales con el estado de sitio *puede invocarse legítimamente* por el Gobierno para suspenderlas. *No basta que puedan ser perfeccionadas o reemplazadas* por otras mejores a juicio del Gobierno. Es necesario que la ruptura del orden público objetivamente se halle en relación inmediata y directa, *por nexo de causalidad eficiente,* con ciertas y determinadas leyes que, por lo mismo, *son o han llegado a ser el origen del desorden o una valla verdadera para el regreso a la normalidad''*. (Se subraya ahora).

3º De acuerdo con lo anterior resulta superfluo estudiar ahora si el decreto impugnado viola o no el artículo 26 de la Constitución.

De contera, estudiar el decreto en cuestión frente al artículo 26, que el primer impugnante y la Procuraduría estiman que no se ha violado, y que el grupo de impugnadores piensa que sí, no es materia que en el momento actual, corresponda dilucidar a la Corte, a nuestro juicio.

En virtud de lo anteriormente expuesto, consideramos que ha debido decidirse que el Decreto 536 de marzo 14 de 1980 es inconstitucional y por lo tanto inexequible.

Mario Latorre Rueda, Alvaro Luna Gómez, Ricardo Medina Moyano, Fabio Calderón Botero.

Fecha ut supra.

Salvamento de voto

Respecto de la parte motiva de la sentencia y, específicamente, con relación a la intervención ciudadana o acción pública, me aparto respetuosamente por las consideraciones que me permito expresar a continuación, así:

''Primera. Reza el último inciso del parágrafo único del artículo 121: *Contra los decretos así revisados* ... podrá ejercerse la acción pública contemplada en el artículo anterior''. (Se subraya).

Un análisis gramatical semántico del inciso transcrito, necesario en toda interpretación tendiente a determinar el contenido de una norma, permite llegar a las conclusiones que a continuación se precisan:

Es innegable que el participio *revisado,* llamado pasivo de pretérito, comoquiera que se construye con anterioridad al tiempo del verbo, precedido del adverbio demostrativo modal *así,* indica una acción efectuada, un acto ejecutado, una operación realizada o terminada; por su redacción este inciso debió seguir a continuación del parágrafo único del artículo 121 para guardar la necesaria ilación, en cuanto al contenido de uno y otro, toda vez que en éste se señala el ámbito de actuación de la Corte al establecer ''El Gobierno enviará (a ella) ... los decretos legislativos que dicte para que declare, con carácter definitivo, si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en este artículo y

si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio'', revisión ... a la cual precisamente hace referencia el inciso comentado cuando expresa '' ... así revisados''. De modo, pues, que al decir el inciso que se analiza *decretos así revisados* se está expresando que la acción de revisión ha tenido ya cumplimiento.

Segunda. Y es cumplido lo anterior o por lo menos independientemente de la revisión, cuando queda expedita la vía para la acción pública o ciudadana, si se atiende al restante texto del inciso en comento: *contra los decretos así revisados,* vuelve a repetirse, *podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214.*

Tercera. ¿Y qué prescribe el artículo 214, en cuanto al ejercicio de la acción pública? Una lectura cuidadosa de esta norma, respecto a sus cinco ordinales conduce a las siguientes observaciones y distingos:

a) Son comunes a los ordinales 1º, 3º, 4º y 5º, en su parte inicial para los tres primeros y en la final para el último, la expresión *decidir definitivamente sobre las demandas que se presenten.* La única excepción es la del ordinal 2º sobre objeciones de inconstitucionalidad de los proyectos de ley, que en parte alguna habla de demandas, y de otra parte, en idéntica armonía con la primera parte del ordinal 5º referente a los artículos 121 y 122.

b) El caso del ordinal 5º contempla dos situaciones nítidamente diferentes: Una la actuación enderezada a ''*decidir* sobre la *exequibilidad* de los decretos que se dicten con base en los artículos 121 y 122 en los términos que señalen las citadas disposiciones''; y la otra la de ''*decidir definitivamente sobre las demandas que por inconstitucionalidad se presenten contra ellos*''.

Consiguientemente, la primera parte del ordinal 5º, excepción hecha de la intervención del ministerio público, no prevé otra diferente y, la Corte, naturalmente a través de una sentencia se pronuncia sobre la exequibilidad —que puede no serlo— y que por tal modalidad especial se ha dado en llamar revisión automática, revisión oficiosa o jurisdicción restringida. En contraste con las demandas de inconstitucionalidad a que alude la segunda parte y que es pertinente y apropiada pues nunca ellas se dirigen a demandas de la exequibilidad de los actos allí contemplados, sino a demandas de inconstitucionalidad.

d) Del hecho de que el parágrafo único del artículo 121 ordene el envío de los decretos para que la Corte declare con carácter definitivo. Si se ha expedido con las formalidades previstas en este artículo y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio, podría inferirse que por tener tal carácter definitivo la decisión es igual a la de los demás casos contemplados en el artículo 214. Mas no es así. Ese carácter definitivo hace relación directa y, principalmente en cuanto a sus efectos, exclusivamente al Gobierno, que por mandato de la Carta solicita a la Corte se pronuncie sobre si los citados decretos cumplen las exigencias que son objeto de la revisión.

e) Podría encontrarse aparentemente alguna contradicción entre el carácter definitivo de que habla el artículo 121 en su parágrafo único y las decisiones definitivas del artículo 214, contradicción que en último término este último vendría a aclarar, como que en dicho precepto se prevé la *guarda de la Constitución* ''en los términos de este artículo'', resumen de la esencia y filosofía de la jurisdicción constitucional, como se rotula el respectivo título.

Cuarta. Y por último una consideración que no puede desecharse. Si se admitiera la intervención ciudadana en esta primera revisión, por consecuencia forzosa, tendría que circunscribirse al mismo ámbito que el Constituyente fijó a la Corte, en los términos del artículo 121 atrás indicado. En efecto no tendría sentido alguno la acción pública sobre los mismos aspectos o puntos sobre los cuales la Corte se ha pronunciado con carácter definitivo, quedando los restantes para impetrar posteriormente las demandas respectivas de inconstitucionalidad.

Quinta. No parece aventurado afirmar, en relación con lo dicho, que el ordinal 2º, referente a las objeciones a los proyectos de ley, y la primera parte del 5º, tocante a los Decretos 121 y 122, son de origen y estirpe semejantes ya que ninguno de ellos en parte alguna habla de demandas y de ser así, como lo creemos, en las decisiones que debe tomar la Corte en uno y otro caso estaría excluida la intervención ciudadana. Es preciso confesarlo, respetuosa pero francamente: no estuvo afortunada la técnica legislativa en la elaboración y, sobre todo en la colocación de los preceptos que se comentan, por lo cual ha sido necesario acudir al ''contexto de la ley'', a fin de ''ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre cada una de ellas la *debida correspondencia y armo-*

nía'', según el mandato del artículo 30 del Código Civil, que consagra una regla general de hermenéutica.

Humberto Mesa González.

Salvamento de voto

1. Lo que constituye la primera parte de la sentencia, o sea la naturaleza, alcance y modalidades de la nueva enmienda del artículo 121 de la Constitución Nacional aprobada con ponencia de los Magistrados Latorre Rueda y Medina Moyano, la comparto integralmente. Sus razones sintetizan con acierto lo que durante el debate explicamos varios de los magistrados opuestos a la inicial ponencia, esto es, la que presentara el Magistrado Salazar Chaves y que, a la postre, vino a ser el salvamento de voto de algunos de los integrantes de la Sala Constitucional.

2. Con relación a la inconstitucionalidad del Decreto 536 de 1980, el salvamento de voto de los Magistrados Medina Moyano y Latorre Rueda, que constituía la segunda parte de su ponencia, igualmente lo prohíjo.

3. Adhiero, así mismo, a lo que constituye el salvamento de voto del Magistrado Reyes Echandía. Esta completa exposición suya traslada fielmente lo que al respecto anotara tanto él como el suscrito en el debate oral. También contiene, en forma precisa, el desarrollo de compartidas tesis sobre aspectos del artículo 121 y la Justicia Penal Militar.

4. La ponencia inicial acentuaba los defectos de la Reforma de 1979, al pretender la exclusión del Procurador, de los terceros y negar el carácter de sentencia, con su consiguiente efecto de cosa juzgada, a la decisión tomada. Se quería hacer de esa trascendente actividad un trámite interorgánico o interno. Pero a pesar de estas benéficas correcciones, subsiste un aspecto, connatural a la enmienda, que desdice de su bondad. En la Reforma de 1968, el control automático constitucional era integral. La revisión que efectuaba la Corte tenía por objeto contrastar el decreto legislativo con todas las normas de la Constitución. Ahora ese primer estudio se limita al análisis de ''las formalidades previstas en este artículo 121 y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio''. Lo cual equivale a que hay aspectos de inconstitucionalidad que, aun advertidos por la Corte, tienen que silenciarse a la espera de la acción de inexequibilidad promovida por terceros, en la fase que bien puede llamarse de control eventual o diferido. Esto quiere decir, ni más ni menos, que decretos abiertamente contrarios a la Carta pueden continuar aplicándose hasta tanto se produzca, tramite y defina esa demanda o cese el estado de sitio. Y es un contrasentido institucional y un grave perjuicio al orden jurídico, el que se mantenga la vigencia de un precepto violatorio de la Constitución, después de haber intervenido la Corte, debiéndose guardar su decisión sobre este punto. Mas parece que los legisladores de 1979 y sus inspiradores, desearon mantener la eficacia de los decretos de estado de sitio, enervando, en cierta forma, su inmediato, total y debido control. En este la enmienda de 1968 tenía mejores propósitos y efectos.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado.

Aclaración de voto del Magistrado Doctor César Ayerbe Chaux

I. Dentro de la Reforma de 1968, los decretos legislativos dictados en uso de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Carta quedaron sujetos al control automático de la Corte Suprema de Justicia y sobre ellos no se reconoció acción pública de inconstitucionalidad (Acto legislativo número 1 de 1968, artículos 42 y 71). Por lo tanto, la decisión de la Corte sobre exequibilidad o inexequibilidad era una decisión que necesariamente conllevaba la calidad de cosa juzgada.

En la Reforma Constitucional de 1979, los mismos decretos basados en el artículo 121 de la Constitución, siguieron sujetos al control automático de la Corte Suprema de Justicia, pero se admitió además contra ellos la acción pública de inexequibilidad. ''Contra los decretos así revisados (agregó el Constituyente), podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214''. De tal manera, que si la decisión de la Corte en ejercicio del control automático es desfavorable al decreto estudiado, ella conlleva una decisión de certeza de cosa juzgada. Anulado el decreto por incompatibilidad con la Constitución, por propia sustracción de materia no podría existir posteriormente una acción de inexequibilidad contra el mismo decreto. En cambio, si la decisión en el proceso de control automático es de constitucionalidad del decreto, la parte resolutiva del fallo dictado en

ejercicio de la jurisdicción constitucional debe contener la precaución de que quedan a salvo contra el decreto, así revisado, las acciones públicas de inexequibilidad que los ciudadanos puedan ejercer en los términos que contempla el artículo 214 de la Carta. Se concluye, entonces, que la decisión favorable sobre constitucionalidad en el control automático no puede generar la certeza de cosa juzgada (Acto legislativo número 1 de 1979, artículos 34 y 58).

Por consiguiente, creo que la parte resolutiva del fallo aprobado debió dejar a salvo las acciones de inconstitucionalidad que al futuro pudieran promoverse por los ciudadanos con fundamento en el artículo 214 de la Constitución.

II. La Corte en su jurisprudencia ha clasificado los decretos legislativos que se dictan con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Nacional en tres categorías: a) Decreto de declaratoria del estado de sitio; b) Decreto de levantamiento del estado de sitio; y c) Decretos en ejercicio de facultades conferidas por declaración del estado de sitio.

Esa clasificación adquiere para el suscrito magistrado una mayor trascendencia con la Reforma Constitucional de 1979. En efecto, las dos primeras categorías de decretos (los que declaran y los que levantan el estado de sitio), están sujetas exclusivamente al *control formal*, limitándose la Corte Suprema de Justicia a constatar si en los primeros fue consultado el Consejo de Estado (Constitución Nacional, artículo 141, regla 1ª) y si en unos y otros se da la forma colegiada completa, en la cual aparezcan las firmas del Presidente y de todos sus Ministros (Constitución Nacional artículos 118 ordinal 8º, 121 incisos 2º y 8º). La verificación que hace la Corte permite vincular a esa circunstancia las responsabilidades que la Carta tiene previstas para el Presidente y los Ministros por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus cargos (Constitución Nacional, artículo 102, artículos 4º y 5º y artículo 131).

En cambio desde el punto de vista material u objetivo, los decretos que se dictan en ejercicio de las facultades conferidas por la declaración del estado de sitio, que forman la tercera categoría, dan origen a un control más complejo, de forma y de facultades, el cual pudiera llamarse *control mixto*. La demarcación del campo jurídico que comprende este tipo de control implica para el suscrito, los siguientes aspectos:

1. El control sobre la forma colegiada completa, para los fines que se dejan expresados en las dos categorías iniciales de los decretos dictados con base en el artículo 121 de la Constitución Nacional (Constitución Nacional, artículos 118 ordinal 8º, 121 incisos 2º y 8º, 102 números 4º y 5º, 131).

2. La conexidad, sea coetánea o consecuencial, con los motivos, razones o hechos determinantes de la declaratoria de turbación del orden público.

3. La finalidad restauradora o conducente al restablecimiento del orden público, en sentido material, externo, policivo y político. Se excluyen *a contrario sensu*, las materias sociales y económicas.

4. Que el decreto se limite a suspender normas legales. No puede suspender normas constitucionales, como no puede derogar preceptos de la Ley o de la Constitución.

5. Que no viole prohibiciones de la Constitución que rigen tanto en épocas de paz como en estado de sitio (Constitución Nacional, artículos 18, 20, 21, 34, 38, 25, 29, 26, 28, incisos 1º, 23 con la excepción del 28, 23 incisos 2º, 41, 44, 45, 49, 53, 63, 64 y algunos otros).

6. Que sean permitidos, mediante facultades expresas o tácitas dadas por la misma Constitución Nacional:

i) Reconocidas como facultades que corresponden al Gobierno tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra (Constitución Nacional, 28 inciso 2º, 46, 48 y 47); y

ii) Reconocidas como facultades extraordinarias, propias para la turbación del orden público (Constitución Nacional, artículos 23, 33, 42, 43, 61, 120 número 8º, 131 y 206).

7. Que no contengan medidas para después del levantamiento del estado de sitio. En doctrina de la Corte de fecha 1º de abril de 1971 se consideró ese aspecto como definitivo para resolver la constitucionalidad de la medida, así ese requisito aparezca desdibujado ante la cronicidad que ofrece el régimen de excepción previsto por la Carta.

Me parece, por lo tanto, que la demarcación del alcance que tiene el "control mixto" es punto de importancia trascendental para fijar dentro de la Reforma Constitucional de 1979 las consecuencias del fallo que pronunció la Corte.

III. El problema jurídico que ofrece el control de la Corte sobre los decretos que se dictan con base en el artículo 121 de la Constitución

implica desde el punto de vista de la naturaleza del mismo una aclaración importante. Considero que la función de la Corte en la órbita de su jurisdicción constitucional implica una delegación directa del Constituyente que la sitúa en el vértice de la organización jurídica del país y que no permite ser calificada simplemente como una colaboración interna del órgano jurisdiccional con el órgano ejecutivo. Nacida en la Reforma de 1910 con el tríptico de la objeción del Ejecutivo por inconstitucionalidad de los proyectos de ley, de la acción pública de inexequibilidad y de la excepción por incompatibilidad de la norma constitucional frente a la norma legal, la institución que confió a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la "integridad de la Constitución", calificada impropiamente por el Constituyente de 1979 como guarda de la "Supremacía de la Constitución", se ha venido enriqueciendo en el Derecho Constitucional Colombiano con las Reformas de 1968 y 1979. En el Acto legislativo de 1968 se agregó al tríptico inicial el llamado "control automático" de los decretos que se dictaran con fundamento en los artículos 121 y 122, y en el Acto legislativo de 1979 se hizo posible, además de la revisión automática sobre aquellos decretos, la acción de inconstitucionalidad sobre los decretos así revisados, conocida como "control eventual".

Se deduce de aquí que por su naturaleza, el control jurisdiccional, en cuanto a los decretos del 121, se clasifica en *"eventual"* y *"automático"*, correspondiendo a cada una de esas especies notas comunes y notas diferenciales que es conveniente precisar.

Coinciden para el suscrito Magistrado estas dos especies de control en las siguientes características:

a) Ambos son de origen constitucional;

b) Uno y otro tienen naturaleza jurisdiccional;

c) Ambos son de índole contenciosa, en cuanto se confronta el decreto con la Constitución;

d) Uno y otro se definen por sentencia (Constitución Nacional, artículo 215, regla 4ª);

e) Ambos son de competencia de la Sala Plena de la Corte;

f) En uno y otro caso debe mediar ponencia de la Sala Constitucional;

g) La intervención del Procurador General de la Nación es obligada en cualquiera de ellos (Constitución Nacional, artículo 215, regla 2ª);

h) La Constitución garantiza la intervención de cualquier ciudadano, como impugnador o defensor en uno y otro proceso (Constitución Nacional, artículo 215, regla 1ª).

Se diferencian, en cambio, por las siguientes notas particulares:

a) Si el control eventual es contingente, el control automático es necesario;

b) Si el control eventual es diferido, el control automático es inmediato;

c) Si el control eventual está originado siempre en la acción libre de cualquier ciudadano, el control automático nace de una obligación directa de la Carta;

d) Mientras el eventual se moviliza en virtud de una demanda, el control automático es de oficio;

e) Mientras en el control eventual siempre hay tránsito de cosa juzgada, en el control automático, sólo hay cosa juzgada si el fallo declara la inexequibilidad del decreto. Cuando se declara por control automático que el decreto revisado es constitucional, la Corte debe hacerlo sin perjuicio de la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214, y por ende no puede hacer el fallo tránsito o cosa juzgada.

IV. En cuanto a la definición de fondo de que el decreto revisado es exequible, he participado honrosamente para mí del criterio de la mayoría de la Corporación.

Con profundo respeto por el parecer autorizado de los demás, consigno en esta forma la aclaración de mi voto.

César Ayerbe Chaux.

Salvamento de voto

No comparto la mayoritaria decisión de la Corte que declaró exequible el Decreto legislativo número 536 de 1980; he aquí las razones de mi disentimiento:

a) Señala el inciso 1º del artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979 que cuando la Corte Suprema de Justicia ejerce el llamado control automático de la Constitución en relación con decretos legislativos —como en este caso— ha de examinar, además de sus formalidades, "si las normas que contiene se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio"; pues bien, siguiendo este derrotero, encuéntrase

que conforme al artículo 121 de la Carta "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", así lo recuerda, en su parte doctrinal, esta misma providencia.

1. Ahora bien, como el Decreto 536 suspende el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, necesario es, para cumplir los preceptos constitucionales transcritos, examinar si la norma suspendida resulta incompatible con el retorno a la normalidad institucional, meta insustituible del estado de sitio; del examen de su contenido despréndese que tal disposición regula la lectura de los procesos penales en las investigaciones que se adelantan por el sistema de los Consejos Verbales de Guerra. Como quiera que el Decreto legislativo 2482 de 1979 —declarado inconstitucional por esta Corporación en providencia del 3 de diciembre pasado— suspendía también aquella norma del Código de Justicia Penal Militar, indispensable me parece recordar lo que sobre esta materia la Corte dijo en aquella oportunidad:

"Resulta jurídicamente imposible y contrario al sentido común, aceptar que el funcionamiento de los procesos civiles, penales y laborales, según los indispensables trámites descritos en la ley, constituya obstáculo para el mantenimiento del orden público, tal como queda descrito o para su restablecimiento. Es decir, que los procesos legales, los juicios organizados por el legislador para garantizar la plenitud de sus formas propias, sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden".

No sobra recordar que la consignada aquí fue una de las dos razones que la Corte tuvo para declarar inexequible aquel decreto, y que sobre este punto el actual Decreto 536 es igual a su precedente; no puedo menos de recordar, entonces, el sabio apotegma latino: *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio;* adaptándolo a esta situación, cabría entonces predicar que donde existe una misma situación de hecho ha de darse una misma solución en derecho; desafortunadamente no ocurrió así en este caso.

2. Dice la Corte en esta sentencia —y lo dice con indudable acierto— que en el proceso de control automático ha de examinar si las normas del decreto legislativo "regulan materias cuyo contenido sea indispensable para el restablecimiento del orden público". Al realizar tal examen uno se pregunta si la lectura total o parcial de un expediente, de oficio o a petición de parte, durante la diligencia de audiencia pública en la que se juzga a uno o a muchos sindicados (por numerosos que sean), constituye fenómeno de tal entidad que la forma de hacerlo afecta en sentido positivo o negativo el orden público nacional; y la respuesta no puede menos que ser negativa. Para darla en el sentido tácitamente prohijado por la Corte en esta sentencia, habría de aceptarse que la lectura integral del expediente autorizada por el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar que venía aplicándose desde 1958 y, por ende, durante más de veinte años de estado de sitio, sin que nadie imaginase siquiera que su cotidiano y necesario cumplimiento pudiese afectar el tranquilo discurrir de las actividades sociales, súbitamente se convirtió en factor tan nocivamente perturbador del orden institucional que fue indispensable suspender su vigencia para garantizar el retorno a la normalidad. Pero lo más asombroso en este proceso de prestidigitación jurídica, es que la norma de estado de sitio que sustituye aquel artículo alterador de la normalidad social, porque dispone la lectura total del expediente, autoriza a las partes para pedir la lectura ... de todas "las piezas del proceso"; la conclusión de tal galimatías es la de que si el expediente se lee integralmente *de oficio,* constituye acto perturbador del orden público, pero si se lee a *instancia de parte* se torna en medida indispensable para garantizar el retorno a la normalidad turbada.

No sobra agregar que siendo la lectura del expediente en la audiencia pública la única oportunidad que los vocales tienen en los procesos tramitados por el sistema de los Consejos Verbales de Guerra (para no mencionar a procesados y defensores) de conocer los hechos y sus pruebas, de pedir la práctica de las que consideren pertinentes y, por ende, de emitir su veredicto con conocimiento de la causa, no estarán en condiciones de hacerlo conforme a la Constitución y a la ley si no se enteran así del contenido de la investigación hasta entonces realizada.

3. Indica, también atinadamente, la Corte en esta sentencia, que al realizar control automático de la Constitución debe estudiar "si existe conexidad entre las medidas tomadas y las causas que determinaron la perturbación del orden público". Sobre esta cuestión afirmé en salvamento aclaratorio de voto a la sentencia que declaró inexequible el Decreto 2482 de 1979 (en el que me acompañaron otros magistrados) lo siguiente que ahora reitero:

"Los fundamentos motivacionales de un decreto fundado en el artículo 121 de la Constitución Nacional no pueden ser distintos de los que el Gobierno tuvo en consideración para declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, ya sea que ellos persistan con sus originales caracteres, ora que se hayan proyectado hacia el futuro con dinámico desarrollo evolutivo.

Lo que no puede aceptarse es que hechos o fenómenos desligados causalmente de aquellos que determinaron la inicial declaración de estado de sitio, sirvan de fundamento jurídico a nuevos decretos legislativos, cuya materia evidencia ostensible divorcio con la situación generadora de la primitiva alteración del orden social. Por esta vía, los decretos que constitucionalmente han de contener instrumentos jurídicos aptos para regresar a la normalidad, sólo sirven para prolongar una situación que ya no puede ser considerada como excepcional; mediante este ingenioso mecanismo, los considerandos de un decreto de estado de sitio constituyen realmente implícitas declaraciones de nueva perturbación del orden público con violación del espíritu del artículo 121 de la Carta y de la letra del artículo 141, número 1 de la misma Constitución que obliga al Gobierno a consultar previamente al Consejo de Estado, si se dan en verdad las causas que hagan necesaria la extrema solución de la llamada legalidad marcial.

La tolerante interpretación de aquellas normas en el sentido de que aun hechos posteriores a los que determinaron la inicial declaración del estado de sitio y sin la lógica consecuencial relación con aquéllos, permitan tratamiento jurídico dentro del marco de los decretos legislativos, es lo que ha hecho posible que un fenómeno constitucionalmente creado para una precaria y excepcional duración en el tiempo, se haya prolongado indefinidamente hasta el punto que de los últimos treinta años de vida institucional el país ha debido soportar poco más de veinte bajo el régimen del artículo 121. De esta manera se ha logrado el extraño y peligroso milagro de convertir lo transitorio en permanente.

Ahora bien, los considerandos del Decreto 2482, ninguna relación guardan con los hechos que determinaron la declaración del actual estado de sitio en el mes de octubre de 1976. Aquélla se refería a una huelga en el Servicio Nacional de Salud y a la frecuente comisión de algunos delitos; en este decreto, en cambio, se menciona la vigencia del mecanismo de la Justicia Penal Militar con el sistema de los Consejos Verbales de Guerra, 'la realización de hechos atentatorios del orden público, sin precisión alguna y la necesidad de acelerar aún más el procedimiento castrense".

A lo dicho entonces debo agregar ahora otras observaciones que juzgo pertinentes, porque se derivan de los considerandos del Decreto 536:

a) La razón siempre alegada por el Gobierno para entregar a la Justicia Penal Militar el juzgamiento de delitos que venían siéndolo por la jurisdicción penal ordinaria, ha sido la de la mayor agilidad en el procedimiento propio de los Consejos Verbales de Guerra; no satisfecho ahora con tal brevedad, quiere reducirla aún más con la lectura apenas opcional del expediente; esta pretensión, sin embargo, como ya se indicó, no alcanzará en todo caso la finalidad propuesta porque la aplicación de la nueva norma conducirá con frecuencia a la lectura integral del expediente.

b) Considera el Gobierno "que el funcionamiento rápido y eficaz de los Consejos Verbales de Guerra se encuentra estrechamente vinculado a la eliminación de las causas primarias y sobrevinientes de la turbación del orden público"; he examinado con serena objetividad este argumento y confieso no haber encontrado relación causal alguna entre los factores determinantes de la declaración de estado de sitio de 1976, ni de los que de aquéllos se hayan derivado, con el funcionamiento de los Consejos Verbales de Guerra y concretamente con la lectura del expediente durante la audiencia pública, ni veo tampoco de qué manera la lectura opcional de aquél pueda contribuir a eliminar aquellos factores supuestamente generadores de la perturbación del orden público alegada por el Gobierno.

c) Dice el Gobierno en el penúltimo considerando de su decreto, que el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar "impide la pronta administración de justicia por el enorme tiempo que demanda su cumplimiento", particularmente cuando la "suma de sindicaciones da lugar a la formación de voluminosos expedientes". Frente a tal declaración, no puedo menos que recordar algunos famosos y no muy lejanos procesos —entre ellos los seguidos contra miembros de organizaciones guerrilleras y contra sindicados de cuantioso peculado de que fuera víctima la institución militar— notables por el crecido número de procesados y de folios y que fueron tramitados hasta su culminación con la

integral aplicación de las normas del Código de Justicia Penal Militar, incluida la del artículo 574, sin mengua de la correcta administración de justicia y sin que pudiera achacarse a ellos la responsabilidad por no haberse levantado entonces el estado de sitio. Si es el volumen de los expedientes lo que ahora se alega como factor de perturbación del orden público, ¿cuál será entonces el límite de folios necesarios para evitar que su trámite sea incompatible con la normalidad social? ¿Su número habrá de ser fijado también por decreto de estado de sitio?

d) Es principio de derecho procesal penal el de que para cada delito se haga un proceso; puede ocurrir, sin embargo, en casos de conexidad, que se adelanten en un solo proceso investigaciones por delitos distintos o que se acumulen varios procesos iniciados separadamente; ello está permitido por la ley; no obstante, si aquel principio se quiebra sin fundamento jurídico, la solución no puede ser otra que la de declarar la nulidad de los procesos ilegalmente acumulados.

b) Sostiene correctamente la Corte en esta sentencia, que durante la fase de control constitucional automático también debe examinar si las normas del decreto legislativo cuestionado "se encuentran directamente vinculadas con el artículo 121". Ahora bien, como entre las facultades que el Gobierno tiene durante el estado de sitio está la contenida en el artículo 61 de la Carta, me parece necesario estudiar también ahora su contenido y alcances, para determinar si cabe entre aquéllas la de dictar normas sobre jurisdicción penal militar respecto de civiles, comoquiera que en tales casos una misma persona ejerce simultáneamente la autoridad judicial y la militar; la pertinencia de tal indagación se deriva del hecho de que el decreto *sub judice* reemplaza, al suspenderla, una norma del Código de Justicia Penal Militar y está siendo aplicada por jueces castrenses a procesados que no tienen la calidad de militares.

1. Señala el artículo 61 de nuestra Carta Fundamental que "ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar".

Los eminentes filólogos Rafael Torres Quintero y Luis Flórez del *Instituto Caro y Cuervo,* han hecho de esta norma un riguroso análisis gramatical y semántico. He aquí su contenido:

"Se trata de una oración simple de sujeto y predicado que puede descomponerse así:

Sujeto: "ninguna persona o corporación".

Predicado: "podrá ejercer", etc. ..., hasta el final.

"Este predicado, cuyo núcleo es el sintagma verbal 'podrá ejercer', tiene a su vez dos complementos adverbiales: a) 'simultáneamente' y b) 'en tiempo de paz'. Tiene además un complemento directo, que es 'la autoridad política o civil y la judicial o la militar'.

"El complemento directo, analizado sintácticamente, presenta: 1. Un núcleo sustantivo, 'la autoridad' (una vez expreso y dos veces tácito), y 2. Un modificador complejo de dicho núcleo, constituido por: a) una primera coordinación, '[autoridad] civil o política', b) una segunda coordinación '[autoridad] judicial o [autoridad] militar', y c) una tercera coordinación (ésta copulativa) que, por medio de la conjunción *y,* enlaza a las dos anteriores, 'la autoridad política o civil y la [autoridad] judicial o la [autoridad] militar'.

"Ahora bien; si relacionamos el análisis puramente formal con el de orden semántico para tratar de hallar el sentido o la intención de toda la oración, tendremos que fijar particularmente la atención sobre este complemento directo, pues en él reside fundamentalmente lo que es objeto del precepto.

"Es necesario antes tener en cuenta que en español existen tres principales tipos de coordinación disyuntiva, o sea aquella en que el nexo coordinante es la conjunción *o.* Tales son:

1ª *Contradictoria o dilemática.* Los miembros enlazados por la conjunción *o* se excluyen mutuamente. Si se realiza uno, no se puede realizar el otro. Es el dilema de la lógica.

2ª *Alternativa.* Cada uno de los miembros de la disyunción expresa una posibilidad que no invalida necesariamente la otra.

3ª *Explicativa.* El segundo miembro explica de algún modo el contenido del primero. Hay equivalencia entre ambos aunque estrictamente no lleguen a ser sinónimos.

"Evidentemente, la primera coordinación (a), en la que se enlazan los miembros política y civil por medio de la conjunción *o,* es una coordinación de la tercera clase, ya que el término civil, sin ser exactamente sinónimo de política, explica a éste o lo aclara. Según el Diccionario de la Academia Española y según el uso común, *civil* 'dícese de las disposiciones que emanan de las potestades laicas'; y *política,* en una de sus acep-

ciones, hace referencia a las cosas del Gobierno y negocios del Estado. De suerte que 'autoridad política o civil' vienen a ser una misma autoridad, la que ejerce las funciones de mando en cuanto hace cumplir las leyes y decretos del Gobierno.

"En cambio, la segunda coordinación (b), en que se enlazan mediante la conjunción *o*, la [autoridad] judicial y la [autoridad] militar, es del primer tipo arriba mencionado, pues judicial significa 'perteneciente a la administración de justicia' y militar quiere decir, según el mismo diccionario, 'relativo a la milicia o a la guerra por contraposición a civil'. Deberá entenderse, pues, que las funciones de la autoridad judicial son de orden distinto a las funciones de la autoridad militar.

"Entendidas así las coordinaciones 1ª y 2ª (a y b), queda por interpretar la coordinación copulativa realizada por el nexo *y* que encadena entre sí a (a) y (b).

"En las copulativas se unen elementos de la misma categoría que se afirman o se niegan pero que hay que tomarlos como partes de un todo. En este caso los elementos análogos enlazados son: de una parte, los adjetivos *civil* y *política*, y de otra los adjetivos *judicial* y *militar*, todos referidos al núcleo sustantivo *autoridad*. Como hemos visto, *civil* y *política* son prácticamente sinónimos en este caso, o sea, que determinan un tipo de autoridad; en cambio, *judicial* y *militar* son antagónicos, es decir, determinan dos autoridades distintas; la [autoridad] judicial y la [autoridad] militar. Si relacionamos ahora el sentido parcial del complemento directo con el sentido general de la oración, tendremos que en ella el autor quiso decir que no se pueden ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, de una parte la autoridad civil y la judicial, y de otra, la autoridad civil y la militar.

"En síntesis, si nos atenemos a la letra de la disposición constitucional, y a su formulación gramatical, tendremos que concluir que en ellas se prohíbe a cualquier persona o corporación ejercer, en tiempo de paz, las funciones de la autoridad civil simultáneamente con las de la autoridad judicial y las funciones de la autoridad civil simultáneamente con las de la autoridad militar".

2. Del autorizado análisis precedente resulta, pues, que si en tiempo "de paz" no puede una misma persona o corporación ejercer simultáneamente funciones política o civil y judicial, ni funciones política o civil y militar, *contrario sensu*, en tiempos "de no paz" que podrían ser los de guerra interior o exterior y aun, con discutible amplitud, los de estado de sitio es jurídicamente compatible el ejercicio simultáneo de la autoridad política o civil con la judicial y de aquélla con la militar; en tales períodos podría entonces un gobernador fungir de juez o un oficial del Ejército desempeñarse como alcalde. Esto es, evidentemente, lo que el precepto dice.

Ahora bien, como existe en la oración (artículo 61) una irreductible oposición semántica y gramatical entre lo judicial y lo militar, como que una y otra funciones son diversas y excluyentes, y como las dos categorías de autoridad que la norma enfrenta son, de un lado la política o civil y del otro la judicial y la militar, por manera que estas dos últimas no admiten complementación gramatical, lógica ni jurídica, síguese que, conforme a la norma examinada, *en ningún tiempo es jurídicamente posible que una misma persona o corporación puedan ejercer simultáneamente las funciones judicial y militar.*

Para concluir, como hasta ahora se ha dicho, que en tiempo de no paz son jurídicamente compatibles las funciones judicial y militar, sería necesario que el texto del artículo 61 estuviese redactado de la siguiente manera: ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política *y* la civil *ni* la judicial y la militar. Por esto supondría, desde el punto de vista conceptual, enfrentar como diversas las funciones política y civil, y por el aspecto gramatical, sustituir la disyuntiva "o" en su función explicativa por la copulativa "y" con función de separación antagónica, así como cambiar la actual copulativa "y" que separa las dos coordinaciones, por la negativa "ni", y finalmente, reemplazar la disyuntiva dilemática "o", que opone lo judicial a lo militar, por la copulativa "y" que permita separar ambos términos. Resulta, sin embargo, palmar que los dos textos son diversos y que el imaginado aquí no corresponde textual ni conceptualmente al del artículo 61.

No sobraría recordar el principio de hermenéutica jurídica conforme al cual "cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu" (artículo 27 Código Civil); valdría la pena, también, puntualizar que fue, al parecer, don Miguel Antonio Caro el autor de este texto cons-

titucional y que tal personaje no sólo fue tenido y respetado como ilustre filólogo, sino como versado constitucionalista y político sagaz; por manera que seguramente la redacción de esta norma fue resultado de ponderada meditación.

Pero es que la prohibición del ejercicio simultáneo de las funciones judicial y militar, no se desprende meramente de la fría y calculada redacción del artículo 61, sino que surge de la naturaleza misma de una y otra. En efecto, aquélla está adscrita a la rama jurisdiccional del poder público y ésta, a la rama administrativa; el juez es por naturaleza sujeto deliberante, en tanto que al militar le está constitucionalmente prohibido el ejercicio de esa actividad mental (artículo 168) en razón de la subordinación jerárquica a que está obligado; la función judicial es autónoma y la militar, dependiente.

Bien dijeron, por eso, en conceptuoso salvamento de voto los honorables Magistrados Salgado Vásquez, Luna Gómez, Calderón Botero, Gómez Velásquez y Bernal Pinzón, lo siguiente: "El artículo 61, durante el tiempo de guerra, autoriza a la autoridad civil o política para que, simultáneamente con sus funciones civiles, pueda asumir las que competen a la Rama Jurisdiccional o a la fuerza pública. Lo que no puede extraerse del contenido jurídico de esa norma es la interpretación de que los militares pueden asumir el quehacer de administrar la justicia ordinaria. Si esa interpretación fuera técnica, también se podría sostener que el artículo 61 durante el estado de sitio, confiere a los jueces la posibilidad de dirigir la guerra contra las tropas extranjeras o contra las de los rebeldes que intentan derribar al Gobierno" (Sentencia de Sala Plena del 2 de diciembre de 1976).

Tan evidente es el absolutismo de la prohibición constitucional del ejercicio simultáneo de las funciones judicial y militar, que el propio Constituyente hubo de establecer dos perentorias excepciones: una en el artículo 27, numeral 2º, conforme a la cual "los jefes militares podrán imponer penas *in continenti,* para contener una insubordinación o motín militar o para mantener el orden hallándose enfrente del enemigo", y la otra en el artículo 170, que autoriza a las Cortes Marciales o Tribunales Militares para conocer "de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio", conforme al Código de Justicia Penal Militar.

Pero a tiempo que la primera excepción permite a la autoridad militar ejercer función judicial sobre personas civiles o militares en la especial situación allí descrita, la segunda limita perentoriamente esa potestad jurisdiccional en cuanto solamente ha de ejercerse sobre militares en servicio activo y en relación con él. Y no resulta válido afirmar que la jurisdicción militar sobre civiles constituye un simple "traspaso de competencia" que puede hacerse por vía legal, porque este razonamiento desconoce la precisa y tajante exclusión que de la simultaneidad de estas funciones hace el artículo 61 de la Carta, y que conduce a reconocer en el artículo 170 una excepción a tal principio —que no otra cosa es el fuero militar— y no una regla meramente permisiva; y también una excepción al artículo 58 de la Carta, en cuanto señala algunas entidades que administran justicia y remite a la ley la indicación de otras.

Bien dijo la honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia —Sala Plena— del 4 de octubre de 1971: "La ley de justicia militar no puede sustraer de los jueces ordinarios el conocimiento de delitos comunes cometidos por personas que no se hallan revestidas de título castrense, porque ello se opone al principio consagrado en el artículo 170 de la Carta, según el cual el régimen exceptivo sólo es aplicable a los delitos cometidos por militares en servicio ... Por ello, sólo se concibe respecto de éstos y en relación exclusiva con tal actividad y los ilícitos cometidos en desarrollo de la misma. Consagrarla involucrando personas distintas de los militares en servicio activo y delitos diferentes a los que se relacionan con el mismo servicio, equivale a suplantar el orden constitucional, concediéndole al artículo 170 de la Carta un valor genérico y no específico, que es el que le corresponde".

3. Los militares en servicio activo a que se refiere el artículo 170 de la Carta son los oficiales, suboficiales y soldados que integran los cuerpos del Ejército, la aviación y la marina nacionales. De ellos no forma parte la policía. En efecto: los policías no son militares, porque la Constitución separa nítidamente a éstos (artículo 166) de aquéllos (artículo 167); porque el Ejército ha sido constitucionalmente creado para defender la soberanía nacional (artículo 166), a tiempo que es función de la policía la protección "de los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan" y "la conservación del orden público

interno" (artículos 1º y 2º, Código Nacional de Policía); porque en razón de la naturaleza de sus funciones, el Ejército es institución bélica y la policía organización civil (artículo 34 Código Nacional de Policía); porque los militares deben obediencia absoluta a sus superiores (artículo 21 Constitución Nacional) en tanto que la obediencia policial es reflexiva (artículo 47 Código Nacional de Policía); porque los agentes de policía ingresan a la institución por propia voluntad, se convierten en empleados públicos y se pueden retirar cuando así lo decidan, en tanto que los soldados son coactivamente incorporados al servicio militar, no son empleados públicos aunque reciben algún estipendio, y no pueden retirarse voluntariamente mientras no hayan cumplido el período legalmente fijado de alistamiento castrense; porque Gobernadores y Alcaldes son Jefes de Policía en sus respectivos niveles departamental y municipal, mientras los militares sólo reconocen la jerarquía superior de sus comandantes; porque Policía y Fuerzas Militares tienen su propio reglamento de régimen disciplinario, aquél normado en el Decreto 1835 de 1979 y éste en el 1776 del mismo año.

Verdad es que la Corte declaró ceñido a la Constitución el artículo 284 del Código de Justicia Penal Militar (sentencia de 20 de septiembre de 1973) en cuanto tal disposición califica de "militares" a los miembros de las fuerzas de policía, pero tal norma ha sido tácitamente derogada, como acertadamente lo reconoce el Consejo Superior de la Judicatura (providencias de 26 de enero y 15 de febrero de 1980). En efecto aquella disposición del Código de Justicia Penal Militar forma parte del Decreto 250 de 1958, incorporado luego a la legislación ordinaria en virtud de la Ley 141 de 1961; pero con posterioridad a ella se dictaron, entre otros, los Decreto-leyes números 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) y 2347 de 1971 (Estatuto Reorgánico de la Policía Nacional), en los que se hace clara separación entre las categorías jurídicas de "militares" y "policías". Veámoslo: El inciso segundo del artículo 34 del Código Nacional de Policía establece que "los cuerpos de policía son *civiles* por la naturaleza de sus funciones", el capítulo IX (artículos 86 a 95) del mismo Estatuto reglamenta la forma como las *Fuerzas Militares* deben apoyo a la Policía; dicha asistencia es reiterada por el artículo 11 del Estatuto Reorgánico precitado, al señalar que "es procedente la asistencia *militar* cuando la *Policía Nacional* no esté por sí sola en capacidad de contener grave desorden o afrontar catástrofe o calamidad pública" y cuando indica que "en caso de empleo simultáneo de *Policía* y *Fuerzas Militares,* se procederá de acuerdo con los planes previstos ..." (artículo 13).

Cierto es que la asimilación hecha por el artículo 284 del Código de Justicia Penal Militar tiene alcance limitado a los efectos de dicho Código; pero las normas posteriores, y particularmente el artículo 34 del Código Nacional de Policía, le reconocen a este Cuerpo el carácter de "Civil" sin excepción alguna, es decir, para todos los efectos legales pertinentes, incluido el de la jurisdicción penal al que evidentemente, se refiere aquella norma del Código de Justicia Penal Militar. Ese carácter que de "civil" tiene la policía, no sufrió modificación alguna por el Decreto 2347 de 1971 cuando en su artículo 1º la califica de "cuerpo armado de carácter permanente", por cuanto las dos expresiones no son incompatibles; vale decir, que conforme a tales estatutos, la policía está considerada en la actualidad como *institución civil integrada por unidades permanentes armadas.* Y el que esta misma disposición indique que la policía "hace parte de la fuerza pública" no implica asimilación a las fuerzas militares, porque éstas son una especie de aquélla, como que la fuerza pública comprende, además, a la policía, al Departamento Administrativo de Seguridad y al Resguardo de Aduanas.

La desafortunada adscripción legal de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa es meramente formal y, por lo mismo, no modifica ni podría modificar la sustancial diferencia estructural de una y otra instituciones. Sólo lo constituye —como lo dijera en frase afortunada el ilustre Magistrado Miguel Lleras Pizarro— "un síntoma más de nuestra débil estructura democrática".

5. Es verdad que el artículo 167 de la Carta Fundamental autoriza a la ley para establecer una Milicia Nacional (que no se ha creado aún) y para organizar el Cuerpo de Policía Nacional y que, por consiguiente, tal institución tiene origen constitucional; pero no es correcto afirmar que la extensión legal de la Justicia Penal Militar a la policía está autorizada por esta norma en cuanto es parte de la organización de dicho cuerpo [Sala Plena, sentencia de 20 de septiembre de 1973, *Gaceta Judicial* Tomo CXLIX-CL (2390-91) páginas 195-6; y Sala Penal, marzo 15 de 1973]; en efecto, el concepto

de organizar es de carácter estrictamente administrativo y apunta al funcionamiento interno de la institución, a tiempo que el de jurisdicción penal pertenece a un área distinta del poder público, trasciende el cerrado ámbito de lo meramente organizacional y se refiere a la potestad de impartir justicia punitiva.

Si organizar conforme al diccionario es "dar a las partes de un cuerpo la disposición conveniente *para las funciones a que está destinado*", (como lo recuerda la Corte en la citada providencia del 20 de septiembre de 1973), las normas sobre jurisdicción penal aplicables a los miembros de la policía nada tienen que ver con la organización de dicho cuerpo como que entre sus funciones no está —ni podría estar— la de cometer delitos.

Las normas ya criticadas que disponen juzgamiento militar para los miembros de la policía no han sido expedidas —ni explícita ni implícitamente— como parte de la organización de dicho cuerpo, aspecto éste regulado en estatutos especiales.

Si, como ya se ha demostrado, conforme al artículo 61 de la Carta, el militar no puede ejercer, además y coetáneamente en ningún tiempo función jurisdiccional, no tiene sentido lógico el afirmar que por la oscura vía del artículo 167 el propio Constituyente hubiese autorizado extender a la policía, mediante normatividad puramente legal, la precisa excepción que concretó en el artículo 170. Si su pretensión hubiese sido la de ampliar el fuero militar a la policía por delitos cometidos en servicio activo y en relación con tal servicio, lo habría señalado expresamente en esta última disposición.

6. De las precedentes consideraciones conclúyese que el ejercicio de la potestad jurisdiccional militar sobre civiles, sobre policías, o sobre militares por delitos cometidos fuera del servicio activo o sin relación con el mismo en *cualquier tiempo* (de paz, de guerra o de conmoción interior), es violatoria del expreso y claro contenido de los artículos 61 y 170 de nuestra Constitución Nacional.

C. Corolario lógico de todos los razonamientos anteriores es, me parece, el de que el Decreto legislativo número 536 de 1980 viola el artículo 121 de la Constitución Nacional, porque al dictarlo el Gobierno excedió las facultades que le son propias durante el estado de sitio y que así ha debido declararlo la Corte en esta oportunidad (fase de control automático de la Carta) como lo dispone el inciso primero del artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979.

Estos son los motivos de mi respetuoso disentimiento del fallo acogido por la mayoría de la Corporación.

Alfonso Reyes Echandía.

Fecha ut supra.

CONSEJOS COMISARIALES COMO CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS

Exequible el artículo 10 inciso 1º del Decreto 1926 de 1975.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 10 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobada según Acta número 32.

REF.: **Expediente número 779. Norma demandada: Inciso 1º del artículo 10 del Decreto 1926 de 1975. Demandantes: Jairo Hernán Benjumea y Henry Montes.**

Los ciudadanos Jairo Hernán Benjumea y Henry Montes han solicitado a la Corte Suprema de Justicia "declarar la inexequibilidad del artículo 10, inciso 1º del Decreto 1926 de 1975, que fue expedido por el Gobierno Nacional ...".

Señalan la competencia de la Corte Suprema de Justicia "en virtud de la acción consagrada en el artículo 214, ordinal 2º de la Constitución Nacional y el Decreto 432 de 1969".

Norma acusada

El inciso 1º del artículo 10 del Decreto 1926 de 1975 es del siguiente tenor:

"En cada Comisaría habrá una corporación administrativa denominada Consejo Comisarial, integrada por nueve (9) miembros, de los cuales cuatro (4) serán elegidos popularmente y cinco (5) designados por el Gobierno Nacional".

Normas violadas

Los demandantes estiman violado el artículo 2º de la Constitución.

Fundamentos de la demanda

Expresan los demandantes:

"El Gobierno Nacional al expedir el Decreto 1926 de 1975, en su artículo 10, inciso 1º, dispuso una limitación a la soberanía, que reside esencial y exclusivamente en el pueblo, quien es el que constituye la Nación, al decir que los Consejos Comisariales están integrados por nueve (9) miembros de los cuales cuatro (4) son elegidos popularmente y se reserva el derecho de nombrar cinco (5) Consejeros Comisariales por decreto, limitando arbitrariamente, además, el derecho de elegir y ser elegido libremente por el mismo pueblo, que es el soberano.

"En efecto, el pueblo de las Comisarías Especiales del Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés se ven (sic) al margen de un Estado de Derecho, en donde todo poder es una simple competencia jurídica que no se puede desbordar. Esto es, una facultad conferida expresamente en una norma delimitada en su contenido por la misma disposición y condicionada por ella en cuanto a sus fines, en cuanto a la realidad, en cuanto a la oportunidad y circunstancias para ponerla en acto, así como los procedimientos y formas para que su ejercicio sea regular".

Agregan los demandantes:

"El artículo 6º inciso 1º de la Constitución Nacional dispone:

"Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran".

"Esto, es, un poder creado por el constituyente primario, del cual emana todo poder ... Por lo tanto, como todo poder es un poder jurídico, una competencia jurídica, no le da la Constitución Nacional en ningún momento al Gobierno facultades discrecionales para limitar el derecho del sufragio en las comisarías especiales. La

extralimitación de la competencia, su desvío, su usurpación, aun su misma omisión, acarrean nulidad de lo actuado y responsabilidad del funcionario ...".

Concluye: "Ilegítimo es el contenido material del artículo 10 inciso 1º del Decreto 1926 de 1975, objetable por sus precisiones teóricas y tampoco tendría el espíritu de una verdadera ley, por carecer de la virtud de expresar la voluntad soberana, si quien la emite desborda su competencia".

Concepto del Procurador

Fue recibido el 6 de febrero de 1980 y en él se expresa lo siguiente:

"Indudablemente para proferir la norma acusada el Gobierno Nacional se basó tanto en el artículo 6º de la Carta Constitucional, como en la Ley 28 de 1974 que le otorgó facultades extraordinarias precisas y pro-témpore, lo mismo que en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado con fecha 17 de noviembre de 1972, distinguido bajo el número 690".

Después de reproducir parcialmente el concepto citado el Procurador concluye:

"En razón de las consideraciones que anteceden, con todo comedimiento solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia declare que el inciso primero del artículo 10 del Decreto extraordinario número 1926 de 12 de septiembre de 1975, objeto de la demanda en referencia, no contraría la Constitución Nacional".

Competencia de la Sala Constitucional

Es competente la Sala para conocer de la demanda que se tramita en razón de lo dispuesto en el artículo 58, numeral 4º y parágrafo del artículo 58 del Acto legislativo número 1 de 1979, en cuanto reformó el artículo 214 de la Constitución.

Impedimentos

El Magistrado doctor Luis Carlos Sáchica manifestó estar impedido para participar en el estudio y decisión de la demanda "porque participé en la expedición del decreto a cuyas disposiciones pertenece la acusada, al asesorar al Gobierno en su elaboración como Magistrado de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, asesoría ordenada por la Ley 28 de 1974".

En sesión del 11 de marzo del presente año la Sala Constitucional aceptó el impedimento y ordenó el sorteo de un conjuez, habiendo correspondido al doctor Ildefonso Méndez quien tomó posesión del cargo el 18 del mismo mes, cuando se reanudaron los términos en este negocio.

Igualmente el Magistrado doctor Mario Latorre Rueda manifestó estar impedido por cuanto hizo parte de la Sala de Consulta del Consejo de Estado que asesoró al Gobierno en la elaboración del Decreto 1926 de 1975. En sesión del 20 de mayo se aceptó el impedimento e inmediatamente se procedió al sorteo de conjuez, habiendo sido elegido el doctor Antonio de Irisarri Restrepo quien oportunamente tomó posesión del cargo.

Consideraciones de la Sala

El Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias en asuntos administrativos, por el término de 12 meses, contados a partir de la vigencia de la Ley 28 de 20 de diciembre de 1974.

En ejercicio de esas facultades el Gobierno podía:

" ... b) Dictar el estatuto administrativo y fiscal de las Intendencias y Comisarías ... c) Señalar o crear el organismo o dependencia que se encargue de administrar Intendencias y Comisarías ...".

El Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las extraordinarias que le confirió la Ley 28 citada, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dictó el Decreto 1926 de 12 de septiembre de 1975, del cual hace parte la norma acusada.

En las disposiciones generales de dicho decreto —artículo 1º— el Gobierno se fundamenta en los artículos 5º y 6º de la Constitución, cuyo texto es en lo pertinente, el que a continuación se transcribe:

"Artículo 5º Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquéllos y éstas ...".

"Artículo 6º Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran",

Las entidades territoriales, por disposición expresa de la Constitución, están sometidas a un régimen especial, si se le compara con aquel a que están sometidos los departamentos.

En efecto, las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y es al *legislador a quien corresponde proveer a su organización administrativa, electoral, judicial y contencioso-administrativa,* y al régimen de los municipios que las integran.

La diferencia entre el régimen departamental y el de las entidades territoriales surge así con claridad: aquél lo establece la Constitución, el de éstas corresponde al legislador.

El legislador al dictar las leyes o el Presidente de la República al dictar decretos en uso de las facultades extraordinarias sobre la materia, están sujetos a la prescripción constitucional consagrada en el artículo 6º que parcialmente se ha transcrito; esto es, uno y otro deben acatar el mandato superior en el sentido de que "las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno".

Esa inmediata administración distingue a los territorios nacionales y sus municipios de los departamentos y sus municipios, porque los departamentos tienen independencia en la administración de los asuntos de su sección, con las limitaciones que les impone la Constitución y, de conformidad con las leyes, ejercen sobre los municipios una tutela administrativa.

Las Intendencias y Comisarías están sometidas por mandato constitucional, a un régimen de centralización, pues no otra cosa significa la expresión "quedan bajo la inmediata administración del Gobierno" que utiliza el artículo 6º de la Constitución.

Surge entonces con claridad la participación de dos ramas del poder público en cuanto hace a las entidades territoriales: a) la ejecutiva bajo cuya administración inmediata quedan las Intendencias y Comisarías y b) la legislativa, por cuanto corresponde al Congreso proveer a su organización administrativa, electoral, judicial y contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran.

Planteadas así las cosas, el legislador al dictar la Ley 28 de 1974 no hizo otra cosa que delegar en el Presidente de la República el ejercicio de una facultad que expresamente le confirió la Constitución. Lo hizo a través del revestimiento, al Presidente de la República, de facultades extraordinarias para dictar el Estatuto Administrativo de Intendencias y Comisarías y señalar o crear el organismo que se encargue de administrarlas.

La materia objeto de la autorización extraordinaria está determinada en la ley de un modo claro, sin que se traten en ella los preceptos sustanciales o accesorios del encargo dado al Presidente pues, como lo ha dicho la Corte Suprema, "un entendimiento contrario de la disposición constitucional haría inútil la institución de las facultades extraordinarias, que se otorgan usualmente por razones de urgencia, con solo la prefijación de la materia o de eventuales limitaciones a su tratamiento". (Sentencia de 21 de octubre de 1970).

El Presidente de la República a través del Decreto 1926 de 1975, creó en el artículo 10, inciso 1º, que es la disposición acusada, una corporación administrativa denominada Consejo Comisarial, señaló el número de sus miembros y determinó la forma de su elección y designación. Ciñéndose a las facultades de que fue investido profirió el decreto mencionado que tiene el valor de una ley común u ordinaria y que es de carácter permanente.

En el presente caso el Presidente de la República asumió transitoriamente el ejercicio de la función legislativa y por ello y por haberse ceñido en un todo a las normas constitucionales y a las facultades que le confirió el Congreso a través de la Ley 28 de 1974, no son aceptables los argumentos de los demandantes cuando afirman que la disposición acusada implica una limitación a la soberanía que reside en el pueblo, según lo expresan, pues en ella no se hace otra cosa que desarrollar los preceptos contenidos en el artículo 6º de la Carta Fundamental, manteniendo a las Comisarías bajo la inmediata administración del Gobierno y proveyendo a su organización administrativa por medio de leyes, en este caso, por medio de un decreto que tiene la misma fuerza de éstas, en razón del revestimiento que el Congreso hizo, en el Presidente de la República, de facultades extraordinarias.

La limitación del derecho del sufragio, en la disposición acusada, no es ostensible, pues también corresponde al legislador, en este caso al Presidente de la República, proveer a la organización electoral y así lo hizo, precisando que en los Consejos Comisariales cuatro (4) de sus miembros serán elegidos popularmente. Ahora

bien, si el cargo que hacen los demandantes se refiere a la designación de cinco (5) de esos miembros por el Gobierno Nacional, la norma, en lo pertinente, tampoco es violatoria de la Constitución, pues ese control mayoritario del Consejo Comisarial por parte del Ejecutivo es consecuencia del imperativo mandato constitucional que pone a las comisarías bajo la inmediata administración del Gobierno.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 58, numeral 4º del Acto legislativo número 1 de 1979, reformatorio del artículo 214 de la Constitución Nacional y acorde con el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 10, inciso 1º del Decreto 1926 de 1975, cuyo texto es el siguiente: "En cada Comisaría habrá una corporación administrativa denominada Consejo Comisarial, integrada por nueve (9) miembros, de los cuales cuatro (4) serán elegidos popularmente, y cinco (5) designados por el Gobierno Nacional".

Cópiese, publíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente

Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Antonio de Irisarri Restrepo (Conjuez), *Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, Ildefonso Méndez,* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Inexequible el artículo 38 del Decreto-ley número 149 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 10 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 32.

REF.: **Expediente número 785. Norma acusada: artículo 38 del Decreto 149 de 1976. Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio. Actor: Javier Serna Barbosa.**

El ciudadano Javier Serna Barbosa pide a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 38 del Decreto-ley número 149 de 1979.

Acto acusado

Dentro de los artículos del decreto-ley se encuentra el referente al Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio, y que es el acusado:

"Artículo 38. Los dineros y bienes, provenientes de la asistencia técnica o financiera a que se refiere el literal n) del artículo 6º del presente decreto, y los dineros provenientes de las publicaciones en la Gaceta de la Propiedad Industrial, de la venta de la misma, y de otros servicios prestados por la Superintendencia de Industria y Comercio, pertenecen al tesoro público e ingresarán al Fondo Especial de la Superintendencia creado por el Decreto 623 de 1974, el cual tiene como objetivos cooperar al financiamiento de los programas del Ministerio de Desarrollo y de la Superintendencia de Industria y Comercio".

El decreto-ley fue dictado con base o a pretexto de las facultades extraordinarias "en materia administrativa", de que fue revestido el Presidente de la República mediante la Ley 28 de 1974.

Fundamentos de la acción

El actor indica como violados los siguientes artículos constitucionales: 43, 76, numerales 9, 12, 13 y 14, 118 numeral 8, 120 numerales 2, 11 y 21, 203, 204, 206, 207, 208 y 210. La infracción de todos ellos se debe fundamentalmente a la circunstancia de que el Presidente obró por fuera de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 28 de 1974. Y por este motivo todos los artículos, aunque de diferente manera, han padecido quebranto. La Corte no habrá de referirse a todos por cuanto, como adelante se verá, encontrando ésta el quebrantamiento de algunos de ellos es innecesario, para los efectos de la acción, extender el estudio a los restantes.

Concepto del Procurador

El señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte Suprema de Justicia declarar que el artículo 38 del Decreto extraordinario 149 de 1976 quebranta la Constitución Nacional. De la misma manera que el Decreto-ley número 623 de 1974, que creó el Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio, también lo quebrantó y así lo declaró la Corte en sentencia de noviembre 15 de 1979.

Consideraciones de la Corte

El mismo aquí demandante, ciudadano Javier Serna Barbosa acusó ante la Corte el Decreto 623 de 1974, cuyo artículo 25 creó el llamado Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio. Disposición que la Corte encontró inexequible, no obstante haber sido subrogado por el precepto de 1976, que es el aquí acusado.

El contenido del Decreto de 1974 y el del Decreto de 1976 son sustancialmente idénticos como basta su simple cotejo.

Y aun cuando derivan su fuente de dos leyes de facultades extraordinarias distintas (la Ley 2ª de 1973 y la Ley 28 de 1974) es lo cierto que las facultades extraordinarias allí consignadas también son de impresionante similitud. Y en ninguna de ellas se encuentra la facultad precisa para darle competencia al Ejecutivo en el sentido de establecer o recrear el Fondo de la Superintendencia, con dineros pertenecientes al Tesoro Público, provenientes de la publicación de la Gaceta de Propiedad Industrial, y Fondo que administraría la Superintendencia de Industria y Comercio con destino al funcionamiento de dicha entidad.

Y como lo dijo esta Corte en su sentencia de noviembre 15 de 1979:

Al revisar cuidadosamente el elenco de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la mencionada Ley 2ª de 1973 (como aquí lo hace la Corte en relación con la Ley 28 de 1974) no se encuentra en ninguna de ellas, ni remotamente, la atribución para crear Fondos Especiales provenientes de dineros del Tesoro Público, y muchísimo menos el señalamiento de finalidad específica para dichos fondos o dineros públicos.

El señalamiento de los gastos públicos es función del Congreso.

En efecto:

Corresponde al Congreso "fijar los gastos de la Administración" (artículo 76 numeral 13). "Corresponde al Presidente de la República decretar su inversión (de rentas y caudales públicos) con arreglo a las leyes" (artículo 120, numeral 11). "No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales". (Artículo 207). Y "el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración" (artículo 210).

Sí, pues, corresponde al Congreso el señalamiento de los gastos públicos y no habiendo facultado al Gobierno para que como legislador extraordinario lo hiciera, es claro que el decreto ley en la parte acusada usurpa una facultad del Congreso en la cual éste no se ha desprendido ni transferido por la Ley 28 de 1974 al Presidente de la República.

El Gobierno ha hecho acto de legislador sin estar facultado por éste. Y por pretender utilizar una facultad que no le es otorgada por la Ley 28 de 1974, el artículo acusado viola no propiamente el numeral 12 del artículo 76 sino el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución.

Entonces como consecuencia de lo explicado, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

ES INEXEQUIBLE el artículo 38 del Decreto-ley número 149 de 1976.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Humberto Mesa González, Alfonso Patiño Rosselli (Conjuez), *Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Alvaro Tafur Galvis* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CANCELACION DE PERSONERIAS JURIDICAS

Exequible el literal a) del artículo 13 del Decreto-ley número 576 de 1974. — Exequible la expresión "y deroga las disposiciones que le sean contrarias" del artículo 40 del mismo decreto-ley. — Inhibición para conocer de la demanda contra el literal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 11 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 33.

REF.: Expediente número 789. Inexequibilidad del literal a) del artículo 13 de la parte final del artículo 40 del Decreto-ley número 576 de 1974, y del literal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968. (Cancelación de personerías jurídicas). Actor: Manuel Gaona Cruz.

El ciudadano Manuel Gaona Cruz pide que la Corte Suprema, Sala Constitucional, declare inexequibles las siguientes normas: El literal a) del artículo 13 del Decreto-ley número 576 de 1974; la parte final del artículo 40 del mismo estatuto legal; y el literal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968.

El texto de las disposiciones objeto de la acusación del ciudadano demandante es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 576 DE 1974
"(abril 5)

"por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 28 de 1973, y oído el concepto de la Junta Consultiva creada por ésta,

"Decreta:

"... ... ...".

"Artículo 13. Corresponde a la Oficina Jurídica, además de las funciones señaladas en el Decreto 1050 de 1968:

"a) *Reconocer y cancelar la personería jurídica a las Asociaciones, Corporaciones y Fundaciones cuando esas funciones no hayan sido atribuidas a otros organismos;*

"... ... ...".

"Artículo 40. El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición *y deroga las disposiciones que le sean contrarias".*

"DECRETO NUMERO 3172 DE 1968
"(diciembre 26)

"por el cual se organiza el Ministerio de Justicia.

"El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las facultades extraordinarias de que fue investido por la Ley 65 de 1967,

"Decreta:

"Artículo 1º Corresponde al Ministerio de Justicia, de conformidad con la Constitución y las leyes, atender las siguientes funciones:

"... ... ...".

"g) Reconocer y *cancelar* personería jurídica a las Asociaciones, Corporaciones y Fundaciones, cuando esas funciones no hayan sido atribuidas a otros despachos".

Las normas y expresiones cuya inexequibilidad se demanda son precisamente las que aparecen con subraya en los textos legales transcritos.

Normas constitucionales que se dicen han sido violadas

Constitución Política de Colombia: Artículos 2º, 12, 20, 30, 44, 55, 76 ordinales 1º, 2º, 9º, 12, y 118 ordinal 8º.

Concepto de las violaciones

En el extenso documento que contiene su demanda, el actor separa en tres grupos las razones que aduce para sustentarlas:

a) Fundamentos de las violaciones invocadas; b) Extralimitaciones de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno; y c) Otras violaciones de la Constitución.

a) *Fundamentos de las violaciones invocadas.*

Afirma el demandante que "el Ministro de Justicia como miembro del Gobierno sólo tiene competencia para abstenerse de conceder personería jurídica a Asociaciones que por su actividad objetiva u organización no cumplan con los requisitos legales exigidos o atenten contra el orden público o las buenas costumbres, o aun para reconocerles a esas entidades su personería jurídica, o todavía para corregir los estatutos de las corporaciones una vez que han sido reconocidas, *pero nunca para cancelarles su personería jurídica*", a la luz, dice él, del artículo 636 del Código Civil. Sostiene que si las leyes de facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno autorizaran expresamente al Gobierno para atribuir al Ministerio de Justicia la función de cancelar personerías jurídicas, o facultaran al Ejecutivo para modificar el artículo 636 del Código Civil, las normas acusadas serían válidas, pero que, como en su opinión, ello no es así, la extralimitación es fundamento para demandar su inconstitucionalidad.

"Un decreto-ley es inconstitucional cuando regula materias reservadas por la Constitución al legislador ordinario y cuando esas materias no han sido objeto de investidura extraordinaria por parte de la ley de facultades conferidas por el Congreso al Gobierno".

Relaciona el actor los tres últimos decretos orgánicos del Ministerio de Justicia, a saber: el Decreto-ley número 1716 de 1960, el Decreto-ley número 3172 de 1968 y el Decreto-ley 576 de 1974 —actualmente solo rige el último—, con el fin de realizar un estudio comparativo entre los tres, en lo que toca con las funciones señaladas en ellos a la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y al Despacho del Ministro, en lo relacionado con el conocimiento de las personerías jurídicas. A propósito advierte: "Obsérvese que según la disposición comentada del Decreto 3172 de 1968 y armonizada con el artículo 17 del Decreto 1050 de 1968, *la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia no tenía funciones de reconocimiento y mucho menos de cancelación de personerías jurídicas de fundaciones, asociaciones y corporaciones.* En consecuencia, mal podía la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia asumir válidamente en forma directa y autónoma las funciones de reconocimiento y cancelación de personerías jurídicas de fundaciones, sin haber estado expresamente investida para ello por una ley expedida directamente por el Congreso o mediante la cual éste hubiera facultado al Gobierno para hacerlo '...'. Cosa diferente es que conforme a la letra ordinal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968, que regía antes de ser derogado por el 576 de 1974, la función de 'reconocer y *cancelar* personería jurídica a las asociaciones, corporaciones y fundaciones cuando esas funciones no hayan sido atribuidas a otros despachos', corresponderá directamente al Ministro de Justicia, mas no a la Oficina Jurídica del Ministerio, según lo prescrito en el parágrafo del artículo 3º del mismo Decreto 3172".

Estima el actor, y así lo manifiesta para dar fundamento a su demanda, que la función de cancelar las personerías jurídicas en referencia contrarían en ambos casos la Constitución, es decir, las que el Decreto 576 de 1974 asigna a la Oficina Jurídica, como las que el Decreto 3172 de 1968 atribuía al Despacho del Ministro, porque en ninguna de las dos oportunidades de ejercicio de facultades extraordinarias éstas autorizaron expresamente al Ejecutivo para fijar esa función concreta de cancelar personerías jurídicas. Y, como dice él, "por imperio del derecho y del Magisterio de guarda de la integridad o supremacía de la Constitución que debe ejercer la Corte Suprema de Justicia, resulta también indispensable que la máxima entidad de anulación a los actos con fuerza de ley, declare igualmente inconstitucional el artículo 1º, letra g) del Decreto-ley 3172 de 1968, aunque esté derogado".

Agrega que, además de la razón de inconstitucionalidad ya explicada, existe "evidente violación de lo que al respecto prescribía el artículo 636 del Código Civil, que solo lo facultaba (al Ministro de Justicia) para concederla".

b) *Extralimitación de facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno.*

Es reiterativo el actor, a lo largo de su demanda, en la afirmación de que ninguna de las leyes de facultades extraordinarias en las cuales se ha apoyado las tres últimas reorganizaciones del Ministerio de Justicia, ha dado facultades al Ejecutivo para asignar a algún funcionario del Gobierno la función de cancelar personerías jurídicas.

Explica: "Solamente estaba facultado el Gobierno para *suprimir, fusionar y crear dependencias* en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias; *para reducir y simplificar* la organización administrativa y *disminuir* en lo posible el gasto público por este concepto" (artículo 1º, ordinal 1º de la Ley 2ª de 1973). "El desbordamiento por parte del artículo letra a), del Decreto 576 de 1974, es de dos órdenes: ... El uno, que según dicho precepto se otorga competencia al Ministerio de Justicia, a través de una de sus dependencias, para 'cancelar' personerías jurídicas de asociaciones, corporaciones y fundaciones, con extralimitación de la Ley 2ª de 1973 que no otorgó dicha facultad" ... "El otro, que conforme a la misma normación, también con evidente extralimitación de lo dispuesto en la Ley 2ª de 1973, se le entregó indebidamente a la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia, en forma autónoma y directa, la facultad de 'reconocer' personería jurídica a dichas asociaciones, sustrayéndole la competencia tradicional al Ministro, quien la tenía conforme al artículo 1º del Decreto 1716 de 1960 y al 3º del Decreto 3172 de 1968, y, de contera, para completar la enormidad, la de 'cancelar' dicha personería, la cual no tenía antes siquiera tampoco el Ministro".

Por lo que atañe a las consecuencias de las normas acusadas sobre el artículo 636 del Código Civil, y sobre otras disposiciones legales, el demandante manifiesta: "Resulta por lo hasta aquí expuesto igualmente afectada de inconstitucionalidad la parte final del artículo 40 del Decreto 576 de 1974, en cuanto dispone que dicho decreto 'deroga las disposiciones que le sean contrarias', en razón de que da por implícitamente derogadas normas legales o con fuerza de tales, como el artículo 636 del Código Civil y el 1º y 65 del Decreto 1716 de 1960, a más del 3º, en su parágrafo, del 3172 de 1968 y del 17 del 1050 de 1968, *sin haber estado facultado por la Ley 2ª de 1973 para hacerlo*".

c) *Otras violaciones de la Constitución.*

Para ilustrar este punto, el actor presenta un ejemplo real que le sirve en su propósito de demostrar que hay otras normas constitucionales violadas por las disposiciones legales *sub judice*. Dice: "En febrero de 1977, el Ministro de Justicia expidió resolución mediante la cual, según los requisitos y trámites prescritos en la ley, reconoció personería jurídica a la 'Federación Automovilística Colombiana', lo cual implicaba aceptar, entre otras requisitorias, que esa asociación no era contraria a la moral, al orden legal, al orden público ni a las buenas costumbres. Sin embargo, más tarde, en noviembre de 1979, también el Ministro de Justicia profiere otra resolución según la cual se cancela la personería jurídica de dicha asociación, con el argumento de que no había cumplido los requisitos exigidos por la ley para constituirse como persona jurídica (!)".

"Naturalmente, no quiero significar que una asociación, una vez constituida y reconocida como persona jurídica, no pueda cancelarse. Lo que incrimino es que la misma autoridad que la reconoció mal puede cancelarla después, alegando su propia culpa y no la del particular".

"Por lo anterior, se nota a las claras cómo, el artículo 13, letra a) del Decreto 576 de 1974, es violatorio de los artículos 12, 20 y 44 de la Carta, y debe por tanto declararse inexequible, al igual que el 44, *in fine*, de aquel estatuto, en cuanto derogó indebidamente leyes y normas con fuerza de tales que consagraban principios diferentes".

Finalmente, estima violados, además, los artículos 30 y 2º de la Constitución, y termina solicitando la declaración de inexequibilidad de las normas acusadas "1ª - letra ordinal" g) del artículo 1º del Decreto-ley, ya derogado, 3172 de 1968; los artículos 13, "letra ordinal" a) y 40, *in fine*, del Decreto-ley 576 de 1974.

Concepto del Procurador

Luego de transcribir las normas acusadas por el demandante, y de citar las disposiciones constitucionales que se afirma han sido violadas, el Procurador General de la Nación hace un buen resumen de las razones aducidas por el actor, de la siguiente manera:

"....

"C) *Fundamentos de las violaciones.*

En su muy extensa demanda dividida en secciones y subdividida en literales, numerales y acápites diversos, el actor sostiene en forma reiterada que la razón fundamental de la in-

constitucionalidad de las normas acusadas radica en que las respectivas leyes de facultades extraordinarias no autorizan expresamente ni en forma alguna al Presidente para atribuir al Ministerio de Justicia, Oficina Jurídica, la facultad de *cancelar* la personería jurídica de las asociaciones, corporaciones y fundaciones de que se trata, ni para hacer las derogaciones que hizo, habiendo incurrido el Primer Magistrado, consecuencialmente, en extralimitación de facultades, con claro quebranto de los artículos 76-1-2-12 y 118-8 de la Carta Legislativa. También reiteradamente afirma el acusador que las disposiciones que impugna como inconstitucionales están violando el artículo 636 del Código Civil, puesto que según este artículo, como dice el actor, 'el Ministro de Justicia como miembro del Gobierno sólo tiene competencia para abstenerse de conceder personería jurídica a Asociaciones (...) o aún para reconocerles a esas entidades su personería jurídica o todavía para corregir los Estatutos de las Corporaciones una vez que hayan sido reconocidas, pero nunca para cancelarles su personería jurídica' (ver: literal a), páginas 11 *in fine* y 12 *ab initio*). Su escrito de demanda también va enfocado a reafirmar el hecho de que la facultad de cancelar la personería jurídica se ha dado antes en cabeza del Ministro de Justicia y no como ocurre con las disposiciones acusadas que adscriben dicha facultad a la Oficina Jurídica del citado Ministerio. De igual manera el libelista expresa que si pide el pronunciamiento de la Corte Suprema sobre una norma derogada ('letra ordinal g (sic) del artículo 1º del Decreto 3172 de 1968'), es porque cree que la alta corporación tiene competencia para ello, cuestión que en todo caso resolverá 'la Sala Constitucional en forma autárquica' (sic) después del 'afortunado empate de la Corte Plena' en caso anterior de implicaciones similares. Todo el largo escrito del libelista es reiterativo en cuanto que para él 'resulta absurdo que el mismo (órgano gubernamental o funcionario) que les ha reconocido su personería (a las asociaciones o corporaciones) se la cancele'. Ya para concluir su memorial petitorio, en forma destacada, impetra el impugnador: 'Pido a la honorable Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia *que de todas maneras* (sic) *declare inconstitucionales* los referidos preceptos (...) así considera ella que ellos se ajustan a la Carta en cuanto a la no extralimitación de las facultades por estimar que simplemente reiteraron lo prescrito en el Decreto 3172 de 1968; así y todo infringen la Carta' ''. (Ver folio 29).

Antes de entrar en el análisis concreto de la materia ofrecida al juicio de la Corte por el ciudadano demandante, el Procurador hace las siguientes observaciones:

"D. 1. El aparato jurídico de un Estado de Derecho no está integrado exclusivamente por las leyes formales, esto es, por las disposiciones generales de carácter obligatorio que expide el Congreso Nacional, por lo cual bajo ninguna forma puede aceptarse el aserto del accionante cuando dice que 'al fin de cuentas, de acuerdo con el artículo 20 de la Carta, los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes', pero no por la infracción del orden jurídico proveniente de las propias autoridades (sic: fl. 31, *ab initio*).

D. 2. Tampoco debe pasarse por alto el hecho de que, porque a juicio del libelista, a una disposición del Código Civil se oponga una norma integrante de un decreto-ley dictado con base en facultades extraordinarias precisas y pro-témpore otorgadas por el Congreso al Presidente, esta última norma que tacha como inconstitucional, sea a la vez ilegal, como pretende el impugnante al cotejarla con el artículo 636 del Código Civil (ver: folios 11-12). Una ley, sea formal o material, podrá ser inconstitucional, pero jamás ilegal.

D.3. De igual manera es de observar el yerro de índole jurídico-constitucional en que incurre el demandante al pedir inicialmente una cosa (ver literales A y B del folio 1) y después solicitar otra en las conclusiones (ver literales A, B y C, folios 34 y 35), pues al concluir su demanda pide expresamente que las mismas normas acusadas (ver literales B y C citados) sean declaradas doblemente inconstitucionales por estimar el impugnador que así debe ser al transgredirse diferentes cánones de la Constitución.

La norma contenida en el literal g) del artículo 1º del Decreto 3172 de 1968 se encuentra derogada por la contenida en el literal a) del artículo 13 del Decreto 576 de 1974, y respecto de ella este Despacho continúa sosteniendo su criterio de que la honorable Corte carece de competencia para decidir, por sustracción de materia. Sin embargo, como en últimas providencias, de votación incierta, esa ilustre Corporación ha sostenido en ocasiones lo contrario, no está de más hacer el análisis pertinente''.

A fin de dar más claridad a "lo que la Corte entiende desde hace mucho por facultades precisas", el Procurador reproduce enseguida apartes pertinentes de la sentencia proferida por esta corporación el 8 de mayo de 1969, en estos términos:

"3. El contexto de la disposición, ordinal 12 del artículo 76, no deja duda de que la verdadera acepción del vocable *precisas* es la de determinadas, específicas, detalladas, y no la de indispensables, necesarias, urgentes (ibídem).

"4. *El término preciso, en este sentido considerado, es eminentemente relativo, o sea que requiere la comparación con otro, y así las autorizaciones serán precisas o no según el caso y las modalidades que exhiba. Por tanto se requiere una norma o base para hacer la calificación,* y esta no es otra que la posibilidad en que haya estado el Congreso, dadas las circunstancias en que se expiden las autorizaciones y las necesidades que con ellas se trata de remediar, de *puntualizar, más o menos,* las facultades que otorga al Presidente. *El* desideratum *en la materia es el de que las facultades sean enumeradas y pormenorizadas, hasta una verdadera individualización, como garantía de los derechos ciudadanos, y para evitar la arbitrariedad en que puede incurrir el Ejecutivo al hacer uso de autorizaciones vagas o que no estén suficientemente determinadas* (ibidem).

"5. Habrá casos en que por razón de las necesidades por satisfacer y la dificultad de conocer anticipadamente los medios para ellos, *la precisión requerida por el ordinal 12 del artículo 76 no puede ser otra que la que sea compatible con las circunstancias en que se den las autorizaciones y con las necesidades que se tratan de remediar. En estos casos basta con señalar la materia sobre la cual deben recaer las medidas del Gobierno y el fin a que tales medidas deben encaminarse* (ibidem).

"....

"6. *Los decretos proferidos en uso de las facultades extraordinarias, deben ceñirse a los límites de éstas. Tienen la fuerza y la virtualidad de las leyes. Por tal razón pueden derogarse, reformar o suspender las leyes existentes que se opongan a los fines para los cuales se dieron las facultades.* Rigen hasta cuando el Congreso, o el Gobierno en uso de nuevas facultades extraordinarias, los deroguen, modifiquen o suspendan. *Se considera que en estos casos existe, más que una delegación de funciones, una atribución de competencia.* (Sentencia de 22 de noviembre de 1955, *Gaceta Judicial,* Tomo 81, páginas 585 a 587).

"10. Por medio de los decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias a que se refiere el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, o sea como Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder Público, asume el ejercicio de la función legislativa que corresponde al Congreso como órgano principal de la Rama Legislativa del mismo. (*Ibidem*).

"....

"En estas condiciones, no aparece la violación de los preceptos citados que el demandante afirma, ni de otro alguno. El ejercicio de las facultades previstas en el ordinal f) del artículo 1º de la *Ley 65 de 1967* se cumplió regularmente, sin abuso, exceso o desviación de poder, por cuanto el Gobierno obró dentro del marco de las autorizaciones legislativas y por lo tanto sin quebranto de los textos constitucionales".

Opina el Procurador que "conforme al citado fallo, en ciertos casos como los allí mencionados, el requisito constitucional 76-12 de conceder facultades extraordinarias *precisas* al Presidente se cumple con solamente 'señalar la materia sobre la cual deben recaer las medidas del Gobierno', como ocurre con las normas acusadas frente a las pertinentes facultades que, para los casos en cuestión, están contenidas en las Leyes 65 de 1967 y 2ª de 1973 en los siguientes términos:

"Dice el artículo 1º literal i), de la Ley 65 de 1967:

'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:

'....

'1. 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'.

"A su turno, buena parte de la llamada Reforma Administrativa implantada con base en la Ley 2ª de 1973 es desarrollo de las facultades presidenciales otorgadas por el artículo 1º de tal

ley, cuyo ordinal 1º es del siguiente tenor, parecido al ya transcrito artículo 1º, literal i) de la Ley 65 de 1967:

'Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella podrá:

'1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto' ''.

En concepto del Procurador, ''las transcripciones anteriores nos permiten concluir que las facultades otorgadas al Presidente, en una y otra oportunidad, fueron para modificar la organización vigente o, en otros términos, reorganizar la administración nacional, variando las situaciones y competencias hasta entonces existentes, para que el servicio o la función se preste en forma diferente. Así, la revisión y organización lleva envuelta un cambio total o parcial de la organización vigente, prescindiendo de ella y estableciendo una nueva y, por consiguiente distinta''.

''Esa nueva organización administrativa no se entendería si las funciones no se pudieran redistribuir o asignar a autoridades diferentes de aquellas que venían cumpliéndolas''.

En cuanto a la función de cancelar personería jurídica, es opinión del Procurador: ''La facultad de reconocer una personería jurídica, implica la de cancelarla, con efectos hacia el futuro, cuando la institución respectiva se salga de la ley o de sus fines y que, de otra parte, constituya una forma de vigilar y controlar las actividades de ella. Es regla general de derecho que quien puede lo más puede lo menos''. Y agrega: ''La afirmación contraria conduciría al absurdo jurídico de que reconocida una personería jurídica se convertiría en un derecho inmodificable y vitalicio a favor de una entidad, reconocida por acto administrativo (contra el cual no cabría siquiera la acción de plena jurisdicción en razón de los breves términos de caducidad, 4 meses) a pesar de que aquella incurriera, con posterioridad, en ostensible y grosera violación de la ley o atentara contra las buenas costumbres. Tal no puede ser ni el espíritu del artículo 636 del Código Civil ni de las leyes posteriores''.

Para el Procurador no hay inconstitucionalidad de una norma dictada en uso de facultades extraordinarias, ''si con ella se modifica una previsión contenida en un Código''. Agrega que ''así lo ha sostenido la Corte en diferentes ocasiones''.

Por último, el Procurador trae a colación el siguiente fragmento de la sentencia de la Corte de fecha 27 de agosto de 1973 —ponencia del Magistrado Eustorgio Sarria—.

''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 —como lo ha advertido el Consejo de Estado y es 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.*

''Mas la ley 'administrativa' también deja a salvo las situaciones jurídicas individuales surgidas al amparo de la legislación anterior. Esta ha sido la doctrina de la Corte a través de innumerables fallos de amplia difusión, como los de 12 de noviembre y 24 de febrero de 1955, (*Gaceta Judicial,* Tomos 45 y 79); y si la ley desconoce o vulnera esas situaciones jurídicas subjetivas, surge para el Estado el deber de reparar o compensar el daño que se desprenda de su aplicación. Este caso es la excepción; la regla es que las nuevas relaciones que prevé la ley no menoscaben las situaciones jurídicas subjetivas.

''La situación jurídica individual o subjetiva es creada necesariamente por un acto o hecho subjetivo individual, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva, dentro de las condiciones previstas en ésta''.

Termina el Procurador solicitando se declare ''que las normas acusadas se ajustan a las prescripciones de la Carta Política''.

Consideraciones de la Corte

1º El primer cuestionamiento formulado por el demandante acerca de la constitucionalidad de las normas por él acusadas, se refiere con-

cretamente al literal a) del artículo 13 del Decreto-ley número 576 de 1974, el cual señala como función de la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia, entre otras, la de "reconocer y cancelar la personería jurídica a las asociaciones, corporaciones y fundaciones cuando esas funciones no hayan sido atribuidas a otros organismos".

La principal razón que aduce el actor en apoyo de su petición para que la Corte declare inexequible la norma transcrita se refiere a que la correspondiente ley de facultades extraordinarias, que es la número 2 de 1973, no concede expresamente atribución al Ejecutivo para asignar como función de dependencia o funcionario alguno de la administración pública, la de *cancelar* personerías jurídicas debidamente reconocidas por ésta. Como tampoco, según el ciudadano demandante, la de variar la atribución señalada en norma anterior al Ministro de Justicia, en lo que atañe al reconocimiento de personería jurídica.

Para evaluar y medir el alcance de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por el artículo 1º, numeral 1º de la Ley 2ª de 1973, conviene reproducir esta norma, la cual estatuye: "Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para revisar la organización administrativa nacional, y en ejercicio de ella podrá: 1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto".

La facultad legal citada textualmente, indica con precisión la extensión de su empleo por parte del Ejecutivo, con señalamiento de un fin general, "revisar la organización administrativa nacional", y un objetivo específico, "suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios ... para reducir y simplificar la organización administrativa ...". Es cierto que la facultad en referencia no alude a la atribución de fijar funciones a las dependencias que se crearon o fusionaren, a sus correspondientes funcionarios.

Hacerlo así sería innecesario, en virtud del mandato contenido en el artículo 63 de la Carta, según el cual "no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento". Por manera que al ejercitar las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 2ª de 1973, creando o fusionando dependencias, sin determinar para ellas y para sus responsables las funciones correspondientes, habría constituido ejercicio legislativo, delegado al Gobierno por el Congreso en este caso, con ignorancia de la norma constitucional que la Corte recuerda.

De otra parte, es preciso tomar en consideración uno de los fines indicados por la Ley 2ª de 1973, al señalar las facultades concedidas al Ejecutivo: el que se refiere a la simplificación de la organización administrativa. La función de reconocer personería jurídica a las asociaciones, corporaciones y fundaciones, era del Despacho del Ministro de Justicia, según lo tenía dispuesto el Decreto 3172 de 1968. El traslado de dicha función a la Oficina Jurídica contribuye en la práctica a una mayor simplificación de esa función administrativa sin desmedro de la jerarquía de las determinaciones que por ella se tomen, ya que, de todos modos, conserva su carácter de Acto administrativo proferido por autoridad competente, con el mismo valor que tienen otras actuaciones del mismo Ministerio realizadas por dependencias distintas del Despacho del Ministro, por ejemplo las de la Dirección General de Prisiones. En sentencia del 21 de agosto de 1940, la Corte afirmó que "el reconocimiento (de personería jurídica) puede ser obra de la ley o de una actuación administrativa". Y ese carácter de actuación administrativa lo tiene tanto la que se cumple por el Ministro directamente, como la que se realiza por una dependencia del Ministerio, en este caso el de Justicia, legalmente autorizado, se entiende.

Y no contiene la referida ley de facultades, dice el actor, atribución que permita a la Oficina Jurídica, ni al Ministerio de Justicia en general, *cancelar* personerías jurídicas. En la indicación de tal función como propia de la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia, encuentra el demandante una extralimitación de la ley de facultades extraordinarias y, por consiguiente, un motivo de inexequibilidad.

En la misma sentencia del 21 de agosto de 1940, ya citada, afirmó también la Corte: "El Estado se reserva para sí el derecho de intervenir en la constitución de las personas jurídicas, porque son obras de su voluntad. La Constitución Nacional (artículo 12) estatuye que 'la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas ju-

rídicas, se determinarán por la ley colombiana' ''. Ni la Carta en sus disposiciones sobre personería jurídica, ni la Corte cuando las ha interpretado, aluden directamente a la capacidad del Estado para extinguirla. Pero ese silencio no puede entenderse como ausencia de normas que permitan en un momento dado y con plena justificación, revocar un reconocimiento de personería jurídica cuando quiera que la asociación, corporación o fundación favorecidas con él se aparten gravemente de sus objetivos estatutarios o amenacen el orden legal o los valores morales de la sociedad que permitió en estas circunstancias su existencia jurídica. En tales casos, se trata simplemente de dar adecuada aplicación a los principios generales del derecho, como aquél, entre otros, que ha mantenido su vigencia a través de los tiempos, y que los romanos enunciaron sabiamente con sencillez: *Nihil tam naturale est quam eo genere quoque disolvere quo coligetum ests:* nada es tan natural como disolver lo que se ha ligado en la misma forma como se hizo. En términos más simples hoy se afirma que las cosas se deshacen de la misma manera como se hacen. Si el reconocimiento de personería jurídica se debe solamente a un acto unilateral de la voluntad del Estado, es la misma voluntad la que debe pronunciarse para modificar o revocar sus propias determinaciones, mediante procedimientos análogos. Tal es el régimen de las personas jurídicas al que se refiere el artículo 12 de la Constitución, el cual debe ser determinado legalmente, como lo ha hecho el Decreto 576 de 1974 al asignar la función necesaria para tomar esa clase de decisiones cuando las circunstancias fácticas y jurídicas así lo exijan.

Si, como se dijo anteriormente, resultaría contradictorio facultar al Ejecutivo para ''suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios'', sin concederle la atribución correlativa de reorganizar adecuadamente sus funciones, más contradictorio sería darle aquella facultad, como en el caso *sub judice,* para que pudiera asignarle a la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia, o a cualquiera otra de sus dependencias antiguas o nuevas, la función de reconocer personería jurídica, sin dotarla de la capacidad de cancelarla en las condiciones legales pertinentes. Por lo demás, y por añadidura, como bien lo advierte el Procurador General de la Nación desde otro punto de vista, se llegaría al caso inverosímil, al ''absurdo jurídico'', usando su misma expresión, ''de que reconocida una personería jurídica se convertiría en un derecho inmodificable y vitalicio a favor de una entidad, reconocida por acto administrativo (contra el cual no cabría siquiera la acción de plena jurisdicción en razón de los breves términos de caducidad, 4 meses) a pesar de que aquella incurriera, con posterioridad, en ostensible y grosera violación de la ley o atentara contra las buenas costumbres. Tal no puede ser ni el espíritu del artículo 636 del Código Civil, ni de las leyes posteriores''.

2º A propósito del artículo 636 del Código Civil, que según afirma el actor, ha quedado derogado mediante la expresión *y deroga las disposiciones que le sean contrarias* con que termina el artículo 40 del Decreto-ley número 576 de 1974, norma también acusada por él como violatoria de la Constitución, se hace preciso considerar:

No se ve que la disposición del citado artículo del Código Civil resulte afectada con la norma sometida ahora al juicio de la Corte, ya que en efecto, de todos modos los estatutos de las personas morales en vía de adquisición de personalidad jurídica deben ser ''sometidos a la aprobación del poder ejecutivo de la unión, quien se la concederá sino tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres''.

Si el Gobierno, a través de cualquiera de sus funcionarios autorizados legalmente para hacerlo, puede reconocer personerías jurídicas y cancelarlas, la disposición que así lo determina no toca en manera alguna con el artículo 636 del Código Civil, que se dice derogado. De todos modos la aprobación administrativa de los estatutos o reglamentos de las corporaciones, siguen siendo presupuesto forzoso de su reconocimiento como personas jurídicas. Como sigue vigente de igual manera, la parte del mismo artículo que da facultad a quienes ''los estatutos de las corporaciones irrogaren perjuicios'', para ''recurrir al poder ejecutivo ya citado, para que en lo que perjudicaren a terceros, se corrijan, y aún después de aprobados les quedaría expedito su recurso a la justicia contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles''. El artículo 40 del Decreto 576 de 1974 deroga solamente las disposiciones que sean contrarias a dicho estatuto. En este caso la contrariedad con el del artículo 636 del Código Civil no existe.

3º Acusa también el demandante el ordinal g) del Decreto 3172 de 1968, según el cual *era* fun-

ción del Ministro de Justicia la de "reconocer y *cancelar* personería jurídica a las asociaciones, corporaciones y fundaciones cuando esas funciones no hayan sido atribuidas a otros despachos, como él mismo lo advierte", la demanda acá solo se contrae a la parte subrayada de la letra ordinal g) del artículo 1º del Decreto 3172 de 1968, o sea la que expresa: y *cancelar*.

Si la Corte resolviera entrar a decidir esta parte de la demanda presentada a su consideración, ya estarían dichas y explicadas sus razones al respecto. Pero ocurre que el Decreto 3172 de 1968, era el que "regía antes de ser derogado por el 576 de 1974", según manifestación textual del actor. Se trata, entonces, de una norma sin vigencia, y es voluntad de la Corte, Sala Constitucional, recientemente manifiesta a propósito de la demanda que acaba de decidir contra el Decreto 2337 de 1971 (expediente número 760), que en el caso de acción popular actual contra normas hoy inexistentes, procede la inhibición por sustracción de materia.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional,

Resuelve:

1º ES EXEQUIBLE el literal a) del artículo 13 del Decreto-ley número 576 de 1974.

2º ES EXEQUIBLE la expresión *y deroga las disposiciones que le sean contrarias* del artículo 40 del mismo decreto-ley.

3º DECLÁRASE INHIBIDA para conocer de la demanda contra el literal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968, en la expresión "y cancelar", por tratarse de norma derogada.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Jorge Vélez García, Darío Vallejo Jaramillo (Conjuez), *Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Manuel Urueta Ayola* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

IMPUESTO DE CONSUMO DE CIGARRILLOS EXTRANJEROS

Exequible el artículo 264 del Decreto 1835 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., 24 de junio de 1980.

Proponente: *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobada según Acta número 35 de 24 de junio de 1980.

REF.: Radicación número 774. Demandante: Gabriel Ronderos Durán. Norma demandada: Artículo 264 del Decreto 1835 de 1979. Reglamento de Disciplina y Honor para la Policía Nacional.

El ciudadano Gabriel Ronderos Durán, en escrito presentado el 29 de octubre de 1979 ha solicitado a la honorable Corte Suprema de Justicia, "declarar inexequible por inconstitucional el artículo 264 del Decreto-ley número 1835 de 1979, que contiene el Reglamento de Disciplina y Honor para la Policía Nacional, expedido por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias de las que fue investido el señor Presidente de la República por el Congreso en la Ley 23 de 1979".

Norma acusada

El artículo 264 del Decreto-ley número 1835 de 31 de julio de 1979 es del siguiente tenor:

"Artículo 264. Al personal de la Policía Nacional le serán aplicadas en forma exclusiva las disposiciones del presente Reglamento y únicamente por las autoridades que él señala como competentes".

Normas violadas

Estima el demandante violados los artículos 118, numeral 8; 76, numeral 12; 143 y 145 de la Constitución Nacional.

Fundamentos de la demanda

Expresa el demandante:

"El Congreso expidió la Ley 23 de 1979, por la cual invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas relacionadas con personal militar y de la Policía Nacional. Para mayor claridad a continuación se transcribe dicha Ley: 'Ley 23 de 1979 ... 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 noventa (90) días contados a partir de la vigencia de esta Ley, para dictar las normas sobre régimen disciplinario y Tribunales de Honor; aptitud sicofísica, régimen de incapacidad, invalidez e indemnización y sistemas de calificación y clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Artículo 2º El Gobierno, antes de expedir los estatutos que por esta Ley se autorizan, solicitará concepto a una comisión integrada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y por dos Senadores y dos Representantes designados por las respectivas corporaciones. Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción'.

"Al expedir el mencionado Decreto-ley número 1835 de 1979 que contiene el Reglamento de Disciplina y Honor para la Policía Nacional, el Gobierno excedió las facultades extraordinarias toda vez que en el artículo 264 del mismo dispuso que al personal de la Policía Nacional ' ... le serán aplicadas en forma exclusiva las disposiciones del presente reglamento y únicamente por las autoridades que él señala como competentes', disposición ésta que teniendo en cuenta los artículos 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 y 11 de la Ley 153 de 1887 deben en-

tenderse derogadas aquellas disposiciones que le sean contrarias, entre ellas la Ley 25 de 1974 (Reorgánica de la Procuraduría General de la Nación) en sus artículos 8º, 13 y 14, en cuanto estos asignan al Procurador Delegado para la Policía Nacional el ejercicio de la vigilancia y la supervigilancia de que tratan los artículos 143 y 145 de la Constitución Nacional".

Agrega el demandante:

"Si se tiene en cuenta que la Ley 23 de 1979 facultó al Presidente de la República, para dictar, entre otras, normas sobre 'Régimen Disciplinario y Tribunales de Honor' para la Policía Nacional, resulta evidente que el precitado Decreto 1835 de 1979, en su artículo 264 excedió las facultades otorgadas, ya que al asignarle exclusivamente a otras autoridades distintas del Procurador Delegado para la Policía Nacional la competencia en materia disciplinaria y disponer al mismo tiempo que las disposiciones disciplinarias contenidas en el mismo Decreto serán las únicas aplicables a los integrantes de la Policía Nacional, le quitó a la Procuraduría la función de la vigilancia administrativa que por mandato constitucional ésta ejerce sobre el personal de la Policía Nacional".

Concluye:

"Finalmente viene al caso recordar que el personal uniformado de la Policía Nacional goza de fuero únicamente para el juzgamiento por los delitos en los que incurra: ' ... con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo ...' como lo dispone el artículo 8º del Decreto-ley número 2347 de 1971, juzgamiento que se hará '... de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar' ".

Concepto del Procurador

Fue recibido el 11 de enero de 1980 y en él se expresa:

"Concretándome a los funcionarios públicos cabe afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico ninguno de ellos es disciplinariamente irresponsable, cada uno, sea cual fuere su jerarquía o rama del poder público a la que se halle vinculado, debe responder de violaciones constitucionales o legales, por omisión o extralimitación de funciones y a la ley corresponde determinar las sanciones en las cuales incurren ... Ese fundamento de legalidad que conlleva la función pública indujo al Constituyente de 1886 a consignar en la Carta Fundamental la 'vigilancia' y 'supervigilancia' administrativas constante de la conducta de los empleados públicos y a radicarlas en forma precisa y particular en el Ministerio Público (artículos 143 y 145). Así, salvo explícita y clara excepción constitucional, la función de vigilancia de la administración corresponde al Procurador General de la Nación directamente o a través de los funcionarios de su dependencia que determine la ley.

"Bien diferente es la facultad disciplinaria directa derivada del poder jerárquico que se establece dentro de una estructura organizativa y que corresponde al superior inmediato respecto del inferior, facultad que en forma alguna es incompatible con la derivada de los cánones constitucionales antes citados ... Y es más, para abundar sobre el particular, el Acto legislativo número 1 de 1979 despeja toda duda a quienes aún pudieran tenerla sobre el particular. En efecto, al fijar el artículo 40, modificatorio del 143 de la Carta, las funciones del Procurador General de la Nación, señala textualmente:

"3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercer sobre ellos el poder disciplinario directamente o suscitando la imposición de la sanción, sin perjuicio de las atribuciones de los respectivos superiores jerárquicos. La vinculación a una carrera de servicio no será óbice para el correctivo a que hubiere lugar".

" ... Ni expresa ni implícitamente la citada Ley (23 de 1979) se refirió, ni podía referirse al traslado a autoridades de la Policía de la constitucional gestión vigilante del Ministerio Público.

"De lo anterior se deduce que al consagrar el artículo 264 del Decreto-ley 1835 de 1979 como exclusivo y excluyente el régimen disciplinario en esa normación contenida, excedió la facultad legislativa trasladada violando en esa forma los artículos 76-12, 118-8, 143 y 145 de la Constitución Nacional".

Impedimento de un Magistrado

En la sesión de la Sala Constitucional del día 6 de mayo se declaró impedido el Magistrado doctor Mario Latorre Rueda, por cuanto "el Decreto 1835 de 1979, cuyo artículo 264 es el objeto de la acción de inexequibilidad, fue expedido ... previo concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y, cuando tal concepto se emitió, él era miembro de dicha Sala".

Aceptado el impedimento se procedió al sorteo de Conjuez, en la persona del doctor Abel Naranjo Villegas, quien tomó posesión del cargo.

Consideraciones de la Sala

Es competente la Sala para conocer la demanda aludida, en razón de lo dispuesto en el artículo 58, numeral 4º del Acto legislativo número 1 de 1979, en cuanto reformó el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Estima la parte demandante que el Gobierno Nacional al expedir el Decreto-ley 1835 de 1979, artículo 264, excedió las facultades extraordinarias de que fue revestido por el Congreso Nacional por medio de la Ley 23 del mismo año, ya que al disponer que al personal de la Policía Nacional le serán aplicadas las disposiciones del Reglamento de Disciplina y Honor, únicamente por las autoridades que él señala como competentes ha derogado, entre otras la Ley 25 de 1974, reorgánica de la Procuraduría General de la Nación que, en sus artículos 8º, 13 y 14 asignan al Procurador Delegado para la Policía el ejercicio de la vigilancia y la supervigilancia de que tratan los artículos 143 y 145 de la Constitución Nacional.

El desempeño de la función pública en nuestro país está regido o rodeado por el principio de la legalidad. Todo funcionario ha de ajustarse a las disposiciones que regulan su comportamiento.

Varias son las normas de nuestra Constitución que así lo expresan:

" ... los poderes públicos, se ejercerán en los términos que esta Constitución establece" (artículo 2º).

"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" (artículo 16).

"Los funcionarios públicos lo son (responsables) por la misma causa (infracción de la Constitución y las leyes) y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas" (artículo 20).

"No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento" (artículo 63).

Frente a éstas y otras disposiciones que se hallan en nuestra Carta Fundamental existe una acción superior que las unifica y les dá eficacia y ella la ha radicado el constituyente en el Procurador General de la Nación quien, entre sus atribuciones especiales tiene la de "vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercer sobre ellos el poder disciplinario directamente o suscitando la imposición de la sanción ...", según expresa el artículo 40, numeral 3º del Acto legislativo número 1 de 1979 que reformó el artículo 143 de la Constitución Nacional.

Significa lo anterior que la Procuraduría General de la Nación vigila con mayor poder, *supervigila,* a título de la más alta autoridad en la materia, la conducta de los empleados públicos y de los funcionarios, ejerciendo sobre ellos el poder disciplinario, directamente o suscitando la imposición de la sanción.

Al respecto se expresó así la Corte al decidir que eran exequibles algunos artículos de la Ley 25 de 1974:

" ... La vigilancia y asimismo la *supervigilancia* aludidas se obtienen por medio de correrías, visitas, inspecciones periódicas, verificaciones de varios trabajos en conjunto o de labores especiales, instrucciones, circulares, etc., todo lo cual requiere diligencias que encauzan los superiores jerárquicos de los servidores subalternos, como responsables que aquellos son de la buena marcha de los negocios que dirigen. Estas labores de control son inherentes, por modo común, a la acción administrativa y se cumplen dentro de la órbita de las correspondientes oficinas y sus dependencias. A menudo las ejecutan agentes denominados 'inspectores', quienes redactan informes y actas sobre la corrección jurídica y eficacia de los negocios examinados y la capacidad y conducta de sus autores. Pero tales vigilantes deben obrar bajo subordinación a la Procuraduría General cuando ésta así lo resuelva, sea mediante actuación directa del Jefe del Ministerio Público, o bien cuando él obre por medio de los funcionarios de su dependencia idóneos para ello". (Sentencia de junio 5 de 1975).

Frente a la facultad *disciplinaria* que corresponde al Procurador General de la Nación existe la facultad *disciplinante* del superior mediato o inmediato del inferior, que lo faculta para mantener el orden interno a través de actos diversos (amonestaciones, suspensiones, etc.). No son incompatibles una y otra facultad, pues en tanto que la primera es desarrollo de una labor

de control prevista por la Constitución, la segunda es consecuencia de facultades que la ley y aun el mismo constituyente dan a los respectivos superiores jerárquicos para imponer el poder disciplinario, sin perjuicio de la actuación de la Procuraduría General.

Si hubiere alguna duda ella será despejada por el Acto legislativo número 1 de 1979 que en el artículo 40, numeral 3º, reformatorio del 143 de la Constitución Nacional, parcialmente citado atrás, expresa al reseñar las atribuciones del Procurador General de la Nación.

"Vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercer sobre ellos el poder disciplinario, directamente o suscitando la imposición de la sanción, *sin perjuicio de las atribuciones de los respectivos superiores jerárquicos*".

La vigilancia administrativa asignada a la Procuraduría General de la Nación, la siguen ejerciendo el Procurador General, los Procuradores Delegados para la vigilancia administrativa, para la contratación administrativa, para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, los Procuradores regionales y los Jefes de Oficinas Seccionales, al tenor del artículo 13 de la Ley 25 de 1974, cuya exequibilidad definió la Corte en el fallo atrás citado.

El artículo 264 del Decreto-ley número 1835 de 1979 acusado como inconstitucional prescribe que "al personal de la Policía Nacional le serán aplicadas en forma exclusiva las disposiciones del presente reglamento y únicamente por las autoridades que él señala como competentes".

¿A qué tipo de sanciones se refiere el Decreto? En ningún caso a las que corresponde imponer a la Procuraduría General a través de su función vigilante o supervigilante que le ha encomendado la Constitución Nacional; se alude particularmente a la aplicación de sanciones de orden interno, las cuales son clasificadas como principales y accesorias (artículo 88) y que serán impuestas a quienes cometan faltas previstas en el reglamento, por las autoridades que él señala para tal fin.

El constituyente de 1979 reafirmó la facultad de vigilancia del Procurador General frente a la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos, pero dejó a salvo las atribuciones disciplinarias de los respectivos superiores jerárquicos, lo cual descarta cualquier evento de enfrentamiento entre aquél y éstos.

La Ley 23 de 1979 invistió al Presidente de la República para dictar, entre otras, normas sobre régimen disciplinario para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. El Decreto 1835 de 1979, en su artículo 264, al disponer que el reglamento de Disciplina y Honor para la Policía Nacional sólo le será aplicado al personal de la Policía Nacional por las autoridades que él señala como competentes, no riñe con las normas constitucionales vigentes, pues no encuentra la Corte violación alguna de los artículos 118, numeral 8; 78, numeral 12; 143 y 145 de nuestra Carta Fundamental, los cuales fueron invocados por el demandante.

Por las razones expuestas y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, no considerándose que exista incompatibilidad entre la norma acusada y las normas constitucionales, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 58, numeral 4º del Acto legislativo número 1 de 1979, reformatorio del artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 264 del Decreto 1835 de 1979, cuyo texto es el siguiente: "Al personal de la Policía Nacional le serán aplicadas en forma exclusiva las disposiciones del presente reglamento y únicamente por las autoridades que él señala como competentes".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Abel Naranjo Villegas (Conjuez), *Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Humberto Mesa González.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

REGLAMENTO DE DISCIPLINA Y HONOR PARA LA POLICIA NACIONAL

La Corte remite a sentencia de 2 de junio de 1971.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 24 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada según Acta número 35.

REF.: **Radicación número 790. Acción de inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 19 de 1970: "Impuesto de consumo de cigarrillos extranjeros". Demandante: Guillermo Gómez Téllez.**

El ciudadano Guillermo Gómez Téllez, en uso del derecho que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, formula demanda para que se declare la inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 19 de 1970, "por la cual se establece un gravamen sobre los cigarrillos de procedencia extranjera y se confieren unas facultades a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y al Alcalde del Distrito Especial de Bogotá".

En el año de 1971, el ciudadano Alfonso López Michelsen demandó ante la Corte Suprema de Justicia la misma Ley 19 de 1970. El correspondiente proceso culminó con sentencia de fecha 2 de junio de 1971, cuya parte final establece: "Examinados los artículos de la ley a la luz de las restantes disposiciones de la Carta para indagar posibles infracciones de la misma, no se han encontrado. Por todo lo anterior la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena previo estudio de la Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLE la Ley 19 de 1970, en todas sus partes".

En virtud de lo dicho y verificado, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación, *resuelve:* ESTÉSE a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 2 de junio de 1971, proferida en el proceso promovido por el ciudadano Alfonso López Michelsen, contra la Ley 19 de 1970.

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

Jorge Vélez García
Vicepresidente.

Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Rafael Nieto Navia (Conjuez), *Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Mario Latorre Rueda.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

La Corte se inhibe para conocer de la demanda, por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 18 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobada según Acta número 34 del 18 de junio de 1980.

REF.: Expediente número 794. Demandante: Javier Valderrama. Norma acusada: artículo 146 del Decreto 294 de 1973.

El ciudadano Javier Valderrama, presentó, el 20 de marzo del año en curso, demanda de inexequibilidad contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973. La demanda fue admitida el 26 del mes citado y se ha cumplido el trámite procesal correspondiente, estándose en oportunidad de proferir la decisión respectiva.

Consideraciones de la Sala

La Sala Constitucional, que tiene plena competencia en este negocio, encuentra que, en fallo del 14 de mayo de 1980 (Expediente número 761), declaró que "el artículo 146 del Decreto-ley número 294 de 1973, sobre estatuto orgánico del Presupuesto General de la Nación, ha sido derogado por el parágrafo del artículo 56 del Acto legislativo número 1 de 1979". En estas condiciones y acorde con el concepto de la Procuraduría, por sustracción de materia la Sala debe declararse inhibida para conocer de la demanda de la referencia.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Constitucional—,

Resuelve:

DECLARARSE INHIBIDA para conocer de la demanda de inexequibilidad presentada por el ciudadano Javier Valderrama, contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, por sustracción de materia.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Humberto Mesa González, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García, Carlos J. Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Luis Carlos Sáchica.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

ACTAS DE VISITA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA PARA LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Inexequibilidad del artículo 8º del Decreto extraordinario número 925 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 18 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada según Acta número 34 de 18 de junio de 1980.

REF.: Radicación número 769. Actor: Alvaro Copete Lizarralde. Demanda de inexequibilidad del artículo 8º del Decreto-ley número 925 de 1976. Actas de visita de la Superintendencia Bancaria para la Contraloría General de la República.

El ciudadano Alvaro Copete Lizarralde pide a la Corte Suprema de Justicia que declare la inexequibilidad del artículo 8º del Decreto-ley número 925 de 1976, "por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de Auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística". De conformidad con los artículos 58 (Parágrafo) y 59 (Regla 4ª) del Acto legislativo número 1 de 1979, la decisión de esta demanda corresponde a la Sala Constitucional de la Corte.

La norma acusada

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

"Artículo 8º La Superintendencia Bancaria suministrará a la Contraloría General de la República copias de las actas de conclusiones de los informes rendidos por sus comisiones de visita respecto a las inspecciones que dicha Superintendencia realice en las entidades señaladas en el artículo 22 de la Ley 20 de 1975".

Fundamentos de la acusación

Considera el actor como violados los artículos 59 y 76-9 y 10, y 120-14 y 15 de la Constitución Nacional. El concepto de la violación lo expone así:

"4.01. Como quiera que la norma acusada se remite al artículo 22 de la Ley 20 de 1975, ha de comenzarse por transcribirlo. Dice así:

'En los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y demás entidades financieras del Estado, que conforme con las leyes estén sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República establecerá sistemas de fiscalización que consulten las necesidades que de acuerdo con su modalidad requieran para alcanzar sus fines sociales'.

"La violación del inciso 1º del artículo 59 se produce por cuanto según esta norma al Contralor no le es permitido vigilar sino la gestión fiscal de la administración, o sea, por un lado, concerniente al manejo del tesoro público, de los bienes nacionales y, por otro, siempre que se trate de los organismos integrantes de la administración central. Ahora bien: las entidades enumeradas por el artículo 22 de la Ley 20 de 1975 no hacen parte de dicha administración, como se verá adelante, luego el artículo acusado es inconstitucional".

A este argumento, el demandante agrega otros conceptos de violación que se presentan de esta manera:

a) Del inciso 2º del artículo 59 de la Carta, "en cuanto las inspecciones que la Superintendencia Bancaria practique en dichas entidades y los informes correspondientes sean de carácter administrativo y no patrimonial". Afirma

el demandante que la vigilancia de la Superintendencia Bancaria en tales entidades se realiza para verificar el estado y manejo de sus bienes y su funcionamiento administrativo, "a fin de ver que las operaciones no concernientes a las cuentas se ajusten a la ley, los estatutos y las decisiones de los administradores de la entidad". Sobre el particular agrega: "La falta de discriminación del artículo acusado implica, pues, intervención de la Contraloría en la fiscalización de operaciones administrativas que no por ser de vigilancia pierden su naturaleza administrativa propiamente dicha".

b) El artículo 76 de la Carta separa en dos grupos los organismos estatales o paraestatales concebidos con el fin de prestar directamente los servicios públicos o con el de prestarlos por descentralización o transferencia de funciones o con el de intervenir en la economía del país.

"Los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos del orden nacional, de una parte (numeral 9º) y, de otra:

"Las corporaciones autónomas regionales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (numeral 10)".

Y afirma la demanda: "En relación con el primer grupo, el constituyente ordena categóricamente al legislador ordinario determinar la estructura de la administración nacional sin salirse de los tres géneros que la componen (ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos).

"En relación con el segundo grupo, la enumeración de sus integrantes es ajena a la estructura de dicha administración. Y solo le deja a dicho legislador la facultad de expedir sus estatutos básicos, sin que éste pueda crear nuevas entidades genéricas que las desplacen, ni desnaturalizar las existentes, porque éstas quedaron institucionalizadas en la Carta. Por lo demás, las entidades del segundo grupo ya fueron objeto de una organización diseñada en forma completa en lo general y en los detalles con arreglo a un sistema jurídico conceptualmente armonioso e importante, y sus estatutos básicos fueron expedidos como parte de la reforma administrativa de 1968 que fue, a su vez, inmediato desarrollo de la reforma constitucional de ese mismo año, entre cuyas novedades estuvieron los numerales 9º y 10 del artículo 76 y 14 del 120".

"Los establecimientos públicos están *adscritos* a ciertos ministerios o a ciertos departamentos administrativos. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están simplemente *vinculadas* a alguno de ellos. *Si se está vinculado a la administración es porque no se es la administración sino algo distinto*".

c) En cuanto a la violación de los numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Carta: "Los artículos 8º del Decreto 925 y 22 de la Ley 20, al no especificar los establecimientos de crédito, las compañías de seguros, los almacenes generales de depósito ni las demás entidades financieras del Estado, y aun asumiendo que no se refieran sino a las del orden nacional, engloban un enorme y variado número de organismos, incluidos el banco emisor y los que ejercen actividades cuyo objeto es el manejo y aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado; y al someterlos a todos indiscriminadamente a mecanismos de control por parte de la Contraloría General de la República, contradicen el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, que confiere al Presidente de la República, como facultad constitucional propia, es decir, directa y exclusiva, la de ejercer la intervención necesaria en dicho banco y en las actividades de quienes manejan, utilizan, e invierten fondos provenientes del ahorro privado. Cualquier tipo de fiscalización, aunque solo se limitara a indicar el modo de ejercer dicha fiscalización, viola el numeral 14 si no se prescribe mediante un decreto autónomo o reglamento constitucional".

"Por último, contravienen al referido numeral 15 pues la inspección de los establecimientos de crédito, ya fueren oficiales o privados, descentralizados o pertenecientes al sector de la administración, es facultad que la Carta atribuye al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, y no al Contralor".

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación estima que, no obstante que el precepto acusado forma parte de un decreto-ley en cuyo encabezamiento se invocan las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso mediante la Ley 20 de 1975, aquél es del orden de los reglamentos para cuya expedición la Constitución da atribución al Presidente de la República, para la cumplida ejecución de las leyes. Que, en consecuencia, siendo reglamentaria la norma acusada, la competencia es del Consejo de Estado y no de la Corte, por lo cual solicita que ésta se declare

inhibida o que, de no hacerlo, resuelva la inexequibilidad de la disposición acusada.

Oposición del ciudadano Alejandro Martínez Caballero

Con fecha enero 31 de 1980, el ciudadano Alejandro Martínez Caballero presentó a la Corte un escrito en el cual se opone a la demanda que se examina, por las siguientes razones:

a) Porque la Corte Suprema de Justicia ya se pronunció mediante sentencias de 17 de octubre de 1978 y de 11 de diciembre de 1979, "con relación a las presuntas violaciones del artículo 59 y numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Constitución".

b) Porque la norma acusada "no implica en manera alguna que la Contraloría General de la República fiscalice operaciones administrativas. En efecto, las copias de los informes de las visitas de inspección no son suministradas al mismo organismo de control fiscal para que se ejerza sobre ellas control fiscal ... dichos informes contienen o pueden contener informaciones útiles y necesarias para el ejercicio del control fiscal ... entre otras razones, porque dichos informes expresan directa e indirectamente la forma como se realiza en esas entidades la gestión fiscal".

c) "El artículo 55 de la Constitución Nacional al establecer la tridivisión del Poder Público establece también que el Congreso, el Gobierno, y los jueces tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado ... El artículo 8º del Decreto extraordinario número 925 de 1976, no es más que un trasunto, una aplicación legal concreta del artículo 55 de la Constitución Nacional".

Consideraciones de la Corte

Primero. El Decreto-ley número 925 de 1976, "por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de Auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la nación y se dictan normas sobre estadística", cuyo artículo 8º es el acusado por el demandante, fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo 69 de la Ley 20 de 1975. Dicho Decreto se ajusta a las facultades otorgadas por el legislador, y su expedición se hizo dentro del término previsto.

Segundo. En cuanto al asunto de la competencia, ha de recordarse que es imposible distinguir dentro del contexto de un decreto-ley cuáles disposiciones tienen jerarquía legislativa y cuáles reglamentaria. Como se sabe, la ley expedida por el Congreso puede ser tan minuciosa y detallada que haga innecesario el reglamento. Esto no significa que la ley se asimile al reglamento en cuanto hace a la naturaleza intrínseca de sus disposiciones ni en cuanto a la competencia, sino que como el legislador tiene libertad para regular lo que le compete con la amplitud o con la minuciosidad que le parezca necesaria, en cuanto se trate de una ley formal, expedida por el Congreso de acuerdo con los preceptos correspondientes de la Constitución para la formación de las leyes, la ley será siempre ley.

Las mismas reflexiones valen para los decreto-leyes y, por tanto, es innecesario, y conduciría a confusiones, tratar de identificar dentro de un texto legal, como dentro del texto de un decreto-ley, los cuales son equivalentes, qué disposiciones tienen jerarquía legal y cuáles son reglamentarias. Todas tienen jerarquía legal.

En su concepto opina el Procurador que el Decreto-ley número 925 de 1976 "es del orden de los reglamentos para cuya expedición la Constitución da atribución al Presidente de la República"; y que, por tanto, la competencia es del Consejo de Estado y no de la Corte, razón por la cual solicita se declare por ella su inhibición. Por los motivos expuestos en esta consideración, no es procedente acceder a esta petición del Procurador.

Tercero. El artículo 8º del Decreto extraordinario 925 de 1976, objeto de acusación, hace referencia al artículo 22 de la Ley 20 de 1975, y en este se apoya la disposición que contiene. Es decir: la orden que se imparta a la Superintendencia Bancaria para que suministre a la Contraloría General de la República "copias de las actas de conclusiones de los informes rendidos por sus comisiones de visita respecto a las inspecciones que dicha Superintendencia realice en las entidades señaladas en el artículo 22 de la Ley 20 de 1975", es desarrollo en este caso, como se dijo, por la vía legislativa, de la prescripción que contiene el artículo 22 de dicha ley. En otras palabras, la norma del artículo 8º contiene una especificación legal, de igual valor, por supuesto, de la norma del artículo 22.

Cuarto. En sentencia de fecha 24 de abril de 1980, proferida por la Sala Constitucional de la Corte respecto a la demanda instaurada por el mismo ciudadano actor en el presente proceso contra varios artículos del Decreto-ley número 925 de 1976 (expediente 768), dijo el fallador:

"1º La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia —a la que entonces estaba atribuido el control jurisdiccional de las leyes y decretos-leyes, potestad que en virtud de la enmienda de 1979 a partir del 20 de diciembre de dicho año corresponde ahora privativamente a la Sala Constitucional—, declaró la exequibilidad de varios artículos de la Ley 20 de 1975, sobre Contraloría General de la República". Dentro de esos varios artículos está precisamente el 22, especificado por la norma *sub judice*.

"2º La sentencia de exequibilidad fue aprobada, por mayoría de votos, y lleva fecha diciembre 11 de 1979.

"3º En ella se considera que las entidades descentralizadas del orden nacional hacen parte de la administración pública y deben ser fiscalizadas por la Contraloría General de la República. Que las entidades financieras del Estado y los establecimientos de crédito están también sujetos a dicha fiscalización. Que la ley puede reglamentar la fiscalización sobre entidades financieras del Estado y establecimientos de crédito, independientemente de las funciones atribuidas al Presidente de la República en los numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Carta. Y en los contratos de sociedad celebrados por el Estado o por sus entidades descentralizadas no se puede prescindir de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República, vigilancia que constitucional y legalmente se ejercerá por esa entidad teniendo en cuenta el carácter y la naturaleza de las entidades sujetas a control.

"El salvamento de voto a dicha sentencia suscrito por ocho (8) Magistrados, consideró que los artículos acusados de la Ley 20 de 1975 eran inexequibles en cuanto se refieren a sociedades de economía mixta, pero exequibles en relación con los establecimientos públicos descentralizados y adscritos a los ministerios o departamentos administrativos.

"5º Hoy en día la Sala Constitucional adopta la tesis expuesta en el antedicho salvamento de voto y la aplica para la decisión del presente caso por cuanto para ella las sociedades de economía mixta son independientes del Fisco, se rigen por sus propios estatutos y actúan, en general, conforme a las reglas del derecho privado. Y ciertamente por no hacer parte de la administración no pueden ser adscritas a los ministerios sino meramente vinculadas. No son el Fisco, ni sus bienes, por eso mismo, son fiscales".

Quinto. La sentencia de la Sala Constitucional a la que se hace referencia, declaró inexequibles los artículos 1º, 20, 22, 26, 28, 30, 31, 37, 39, 52 y 54 del Decreto-ley 924 de 1976 "sobre Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República", pero únicamente en relación con las sociedades de economía mixta. Este Decreto-ley fue expedido también en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 20 de 1975, y existe una evidente relación entre él y el 925 del mismo año, cuyo artículo 8º es materia del juicio de la Corte, pues mientras el primero establece la estructura orgánica de la Contraloría, el segundo determina los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría. La relación es, pues, de órgano a función correspondiente, sobre idéntica materia.

En su parte de consideraciones de la Corte, se acoge el siguiente fragmento del concepto del Procurador acerca del control fiscal sobre las sociedades de economía mixta.

"El capital (de las sociedades de economía mixta) así constituido es del dominio de la sociedad. Los socios le transmiten el dominio sobre lo aportado a cambio de derechos o créditos representados en los respectivos títulos o acciones. Por tanto, los aportes hechos por el Estado a una sociedad de economía mixta dejan de ser bienes nacionales, bienes del Fisco, y su manejo no es cuestión fiscal" ... "Los aportes de los accionistas particulares no pueden ser objeto de control fiscal directo pero sí de la supervigilancia estatal correspondiente a su naturaleza y a las de las actividades que desarrolle la sociedad de que se trata. Sin que por esto queden desprotegidos los intereses fiscales del Estado, pues el control administrativo las establece en defensa de los accionistas, uno de los cuales es la nación, y de la sociedad misma".

Y agrega la Corte: "Por consiguiente, al extender las normas acusadas el alcance de la gestión fiscal de la Contraloría a las sociedades de economía mixta, quebrantan los artículos 59 y 76, numerales 9 y 10 de la Constitución Nacional".

Sexto. Se tiene, entonces, que la materia de la norma acusada en el presente caso, guarda íntima analogía con la materia de las normas ya declaradas como inexequibles por la Corte, mediante el fallo en referencia. Estas se referían a las dependencias de la Contraloría destinadas al ejercicio de su vigilancia fiscal sobre las sociedades de economía mixta, entre otras entidades financieras del Estado; la norma *sub judice* dispone

una obligación funcional correspondiente al mismo ejercicio de la vigilancia fiscal sobre ellas, ya que, como lo afirma el Procurador, "no obstante la vaguedad del término 'entidades financieras del Estado' empleado en el artículo 22 de Ley 20 de 1975, debe entenderse referido a aquellas en las cuales todo o parte del capital proviene de fondos del Estado y cuyo control y vigilancia está asignado a la Superintendencia Bancaria. Concretamente a los entes denominados empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, y más a las segundas que a las primeras dada la forma conocida como opera el Estado en las industrias Bancarias, de Seguros y Almacenes Generales de Depósito, citadas a manera de ejemplo. Por otra parte, ha de tomarse en cuenta el objetivo de la ley precisado en su artículo 2º".

Séptimo. Sostiene el ciudadano que se opone a la demanda, que "las copias de los informes de las visitas de inspección no son suministradas al máximo organismo de control fiscal para que se ejerza sobre ellas control fiscal, lo cual es absurdo", y agrega que dichos informes contienen o pueden contener informaciones útiles y necesarias para el ejercicio del control fiscal sobre las entidades enumeradas por el artículo 22 de la Ley 20 de 1975, entre otras razones porque dichos informes expresan directa e indirectamente la forma como se realiza en esas entidades la "gestión fiscal". Pero ya la Corte, en el aludido fallo del 24 de abril del presente año, afirmó:

"10. La supervigilancia fiscal de la Contraloría solo llega hasta el momento del aporte de la nación a la sociedad de economía mixta, para reanudarse posteriormente sobre los dividendos o utilidades que pueda percibir la nación en el ejercicio social por virtud de su aporte".

El hecho de que la Superintendencia Bancaria debe suministrar a la Contraloría copias de los informes a que se refiere el acusado artículo 8º, implica realmente una supervigilancia de la Contraloría, es decir, una vigilancia sobre la vigilancia legal que corresponde a la Superintendencia Bancaria, y ya la Corte definió los alcances y límites de esa supervigilancia por parte de la Contraloría. Pero, además, es preciso tomar en consideración que la norma acusada forma parte de un decreto "por el cual se determinan los procedimientos de control fiscal y de Auditoría"; es decir, pertenece íntegramente a un sistema procedimental de vigilancia fiscal prescrito para la Contraloría. No se trata, pues, de un procedimiento destinado a su simple información, sino directa y concretamente al ejercicio de sus funciones de entidad fiscalizadora, las cuales, según decisión de la Corte, no son aplicables a las sociedades de economía mixta.

Octavo. Invoca el ciudadano Alejandro Martínez Caballero en su memorial de oposición el artículo 55 de la Carta. Precisamente en la sentencia de la Corte, ya citada, que declaró exequibles varios artículos de la Ley 20 de 1975, se refirió al sentido de la misma disposición constitucional en estos términos:

"Según el artículo 55 de la Constitución, el Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas y aunque al ejercerlas están obligados a colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado, esta colaboración no puede crear *confusión* porque al separar en tres los ramos del poder obedeció el constituyente no sólo a la necesidad de dividir el trabajo por especialidades para facilitar su cumplimiento, sino al más alto principio político según el cual es garantía de la libertad y de los derechos que de ella se derivan el que las reglas a que debe sujetarse la conducta de los gobernados sean adoptadas por sus representantes elegidos directamente, que la ejecución de tales reglas sea vigilada e impulsada por el Gobierno cuya cabeza es también elegida por el pueblo y que las actuaciones de uno y otro de los anteriores ramos sean juzgadas sobre su regularidad y consecuencias por los jueces ... tal intencionada división de facultades constituye una de las características básicas del sistema democrático republicano y si alguna excepción pudiera establecerse solo sería admisible con texto expreso y no por la vía de interpretación doctrinal".

En consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión de que, al extender la norma acusada el alcance de la gestión fiscalizadora de la Contraloría a las sociedades de economía mixta, resultan quebrantados los artículos 59, 76-9 y 10 de la Constitución Nacional. Confrontada la misma norma con los demás preceptos de la Constitución, no se encuentra ninguna otra especie de violación.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA INEXEQUIBLE el artículo 8º del Decreto extraordinario número 925 de 1976, "por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y

de Auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la nación y se dictan normas sobre estadística", pero únicamente en relación con las sociedades de economía mixta.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García, Humberto Mesa González, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

Respetuosamente me permito disentir de la sentencia de inexequibilidad proferida contra el artículo 8º del Decreto 925 de 1976 por las siguientes

Consideraciones:

1ª Dice el artículo 8º, acusado:

"La Superintendencia Bancaria suministrará a la Contraloría General de la República copias de las actas de conclusiones de los informes rendidos por sus comisiones de visita respecto a las inspecciones que dicha superintendencia realice en las entidades señaladas en el artículo 22 de la Ley 20 de 1975".

Como se cita el artículo 22 de la Ley 20 de 1975 que ya fue declarado constitucional por la Corte Suprema en sentencia de fecha diciembre 11 de 1979, es pertinente igualmente transcribirlo:

"En los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito, y demás entidades financieras del Estado, que conforme con las leyes estén sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República establecerá sistemas de fiscalización que consulten las necesidades que de acuerdo con su modalidad requieran para alcanzar sus fines sociales".

No sobra recordar igualmente que en la misma sentencia fueron declarados exequibles, entre otros, los artículos 31 y 58 también de la Ley 20 de 1975 que rezan:

"Artículo 31. Los métodos de contabilidad destinados al registro de las operaciones que realiza el Estado por intermedio de entidades descentralizadas, se establecerán consultando los principios que inspiran las finalidades de servicio y las actividades económico-financieras de cada uno de estos entes gubernamentales. En la formación del patrimonio estatal, los bienes respectivos serán incorporados al balance general dentro del grupo de cuentas destinadas al balance de la Hacienda.

"Artículo 58. En los contratos de sociedades que celebre el Estado o las entidades descentralizadas, así como en cualquier contrato o forma de asociación en que participen estas entidades, no se podrá convenir procedimientos de Auditoría externa que se realicen por personas privadas con prescindencia de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República".

La cuestión jurídica es simple en esta sentencia: se declara inexequible el hecho de que el legislador extraordinario, ajustándose a las facultades concedidas, como se anota en la sentencia, disponga que la Superintendencia Bancaria administre a la Contraloría General copias de las visitas que practique a las entidades financieras del Estado, porque dicha orden hace parte de un "sistema procedimental de vigilancia fiscal prescrito para la Contraloría" y no es pues "un procedimiento destinado a su simple información".

Se funda, pues, en una simple presunción de la finalidad o del uso que puedan tener las referidas copias que no es exacta, porque existen otras funciones que son propias de la misma entidad contralora. No hay duda que las empresas estatales y las sociedades de economía mixta son entidades descentralizadas, ya sean adscritas ora vinculadas que desde cualquiera de estas modalidades no son extrañas a la administración pública y se hallan cobijadas por el artículo 76 numeral 10 de la Constitución. Este estatuto supremo ordena a su vez al Contralor General: "2º Prescribir los métodos de la contabilidad de la administración nacional y de sus entidades descentralizadas" (artículo 60). Para el cabal cumplimiento de esta función el Contralor General debe tener la información suficiente sobre las entidades financieras del Estado, al menos por las visitas que practique la Superintendencia Bancaria. La finalidad de la norma acusada

puede ser, pues, distinta de la fiscalización que presume el fallo en referencia.

Sin que pueda omitirse la consideración de que la ley, puede asignar otras funciones a la Contraloría General distintas de la esencial del control fiscal (artículo 60-2º) y esta es, además una función señalada en la ley.

Con esta sentencia se han modificado un sinnúmero de jurisprudencias muy ponderadas de la Sala Plena de la Corte Suprema, empezando por aquella que fija la competencia de la Corporación por la naturaleza de la norma y no por la simple invocación de facultades extraordinarias, a fin de impedir que con este recurso busque el Gobierno el Juez de sus actos: al efecto se dice en el fallo:

"Las mismas reflexiones valen para los decreto-leyes, y, por tanto, es innecesario, y conduciría a confusiones, tratar de identificar dentro de un texto legal, como dentro del texto de un decreto-ley, los cuales son equivalentes, qué disposiciones tienen jerarquía legal y cuáles son reglamentarias. Todas tienen jerarquía legal".

Empero esto es de importancia menor, frente a otras decisiones que se modifican. Es obvio que la jurisprudencia no puede modificarse y que se debe acomodar a las urgencias sociales, siempre que se justifique y que se encuentre una razón jurídica aceptable.

En la sentencia a que me refiero se adopta el salvamento de voto al fallo de diciembre 11 de 1979 y se reacciona contra la normatividad anterior en cuanto a las entidades descentralizadas, considerándolas que no hacen parte de la administración nacional y por tanto no son susceptibles de control fiscal; que tales entidades solamente son objeto de un control administrativo del Presidente de la República; que la ley no puede establecer que en los contratos de sociedad del Estado o de las entidades descentralizadas no se pueda pactar que intervenga la Contraloría General de la República para vigilar los fondos públicos, según la naturaleza de los contratos.

Con la sentencia dictada ahora por la Sala Constitucional, con la autonomía que le da la nueva reforma de la Carta, se quiere impedir al legislador la atribución que le da el Constituyente de "expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado". (Artículo 76-10).

No debe olvidarse que el legislador es el supremo orientador de la economía y que la planeación general para racionalizar la economía pública y privada se hace por mandato de la ley (artículo 32). Si el legislador dispuso que la Contraloría General fiscalice los fondos públicos en las entidades descentralizadas, aún en las sociedades de economía mixta, tal normatividad hace parte de los estatutos básicos de dichos entes y a ella deben sujetarse las que se creen u organicen. Nadie puede pretender que se establezca, organice, desarrolle o funcione una sociedad, corporación o empresa, contra expreso mandato del legislador, porque este es el orientador de la economía nacional y el dueño de la hacienda pública.

Si el legislador ordena que "en los contratos de sociedad que celebre el Estado o las entidades descentralizadas" no se pueda prescindir de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General (artículo 58 Ley 20 de 1975) a tal requisito deben sujetarse todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que quieran participar en una sociedad de economía mixta, autorizada por el Estado. Dura lex, sed lex.

Y no se aduzca que el patrimonio de las sociedades es distinto del patrimonio de los socios y constituye una entidad distinta y autónoma con administración sujeta solamente a las normas sociales como establece el Código de Comercio, porque las leyes que regulan las sociedades de economía mixta son especiales y por tanto de aplicación preferencial que modifican normas de igual valor jurídico, así se encuentren en el Código de Comercio.

Al respecto dijo la Corte:

"Si bien es cierto que los aportes de los socios en todas las sociedades, dejan de ser propiedad de éstos para pasar a constituir un patrimonio distinto e independiente del de cada uno de ellos, esto no es óbice para que los aportes del Estado puedan ser controlados e intervenidos hasta el cumplimiento total del objetivo buscado por la entidad aportante. Lo anterior se evidencia con mayor razón cuando tales aportes pueden consistir en ventajas financieras o fiscales, en garantía de las obligaciones de la sociedad, o en suscripción de los bonos que la misma emita, en auxilios especiales o en concesiones, como lo permite el artículo 463 del Código de Comercio.

"El hecho de que las sociedades de economía mixta se rijan por normas del derecho privado

y deban someterse a la jurisdicción ordinaria, tampoco impide el control fiscal por parte de la Contraloría General porque ya se ha visto en diversas ocasiones que entidades de derecho privado pueden prestar servicios públicos y aun administrar impuestos con destinación especial, siempre que se sujeten al referido control fiscal oficial.

"La ley debe señalar la forma como se lleve a efecto la vigilancia de la gestión fiscal, según la cuantía de los aportes del Estado y los particulares deben sujetarse a este señalamiento, sin perjuicio de que también puedan señalar su auditor fiscal. En la escritura que solemnice el contrato de sociedad, quedarán las estipulaciones correspondientes" (Sentencia octubre 17 de 1978).

La Ley 20 de 1975 y los Decreto-leyes números 924 y 925 de 1976, en cuanto reglamentan el control fiscal de las sociedades de economía mixta y de las empresas estatales, hacen parte de los estatutos básicos de tales entidades y están dentro de la atribución que al legislador da el artículo 76 en su numeral 10 al Congreso.

El hecho de que las entidades descentralizadas se encuentren unas "adscritas" y otras "vinculadas" a la administración, nada dice en el orden de la guarda de la Constitución, porque son expresiones tomadas por el legislador sin el propósito de hacer una división en el orden fiscal. Adscribir tanto dice como vincular para efecto de la administración; la primera significa "insertar, contar entre lo que corresponde a una persona o cosa, atribuir"; la segunda "sujetar o gravar los bienes o vínculos para perpetuarlos en empleo o familia determinados por el fundador. Atar o fundir una cosa en otra". (Diccionario de la Lengua Española 1970). Si se ata o se funde una cosa en otra, es igual que se esté vinculado o adscrito a la administración.

El hecho jurídico frente a la Constitución es que el legislador crea los establecimientos públicos y dicta los estatutos básicos de las empresas estatales y de las sociedades de economía mixta y que a tales estatutos deben sujetarse quienes pretendan o decidan aprovecharse de la asociación con el Estado.

Declarada constitucional la Ley 20 de 1975 orgánica de la Contraloría General de la República, en que se señalan las funciones de control fiscal sobre la totalidad de los fondos nacionales hasta el desarrollo total de la finalidad buscada por el legislador y ordenado que en los contratos de sociedad del Estado no puede prescindirse del control fiscal que constitucionalmente corresponde a la Contraloría General de la República, va a ser de sorpresa la pasmosa contradicción en que se ubica a la entidad fiscalizadora con el fallo en mención.

Refiriéndose a este control, y en especial al artículo 58 de la Ley 20 de 1975, que exige la intervención de la Contraloría en los contratos de sociedad del Estado dijo la Corte:

"La administración nacional se desarrolla en términos generales, dentro de una de estas modalidades: central y descentralizada. Desde cualesquiera de ellas, las que tengan como fundamento la asociación entre el Estado y los particulares bajo cualquier tipo de sociedad, es decir, la actividad que comprende la economía concertada, no puede sujetarse a que la auditoría externa pueda ejercerse contractualmente, con prescindencia de la vigilancia fiscal, que la Constitución asigna a la Contraloría General de la República" (Sentencia diciembre 11 de 1979).

El poder de control tiene fáciles recursos legales para cumplir la función constitucional que le corresponde.

Luis Sarmiento Buitrago

Fecha ut supra.

CELEBRACION DE CONTRATOS POR PARTE DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Exequibles en las partes demandadas, los artículos 16, 113, 133, 154, 171 y 172 del Decreto-ley número 150 de 1976.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., junio 18 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 34 de junio 18 de 1980.

REF.: **Expediente número 781. Normas acusadas: artículos 16, 113, 133, 154, 171 y 172 del Decreto 150 de 1976. Actor: Alvaro José Vesga Martínez.**

El ciudadano Alvaro José Vesga Martínez pide a la Corte Suprema de Justicia que declare la inexequibilidad de los siguientes preceptos:

"... ... ...".

"I. *Disposiciones objeto de acusación*

"DECRETO NUMERO 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".

"*El Presidente de la República de Colombia,* en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

"*Decreta:*

"... ... ...".

"*III. Contratos de la nación.*

"*Artículo 16. De la autorización para delegar.*

"El Presidente de la República podrá delegar en las autoridades a que se refiere el artículo anterior, la celebración de contratos de cuantía inferior a diez millones de pesos ($ 10.000.000).

"*Artículo 113. De la competencia para su contratación.* Sólo podrán celebrar contratos de empréstito a nombre de la nación, el Presidente de la República, y, por delegación de éste, los ministros y jefes de Departamento Administrativo.

"El Presidente de la República podrá delegar en los ministros y jefes de Departamento Administrativo la celebración de estos contratos cuando su cuantía fuere inferior a diez millones de pesos ($ 10.000.000.00), si se trata de empréstitos internos y de quinientos mil dólares estadinenses (US$ 500.000.00) o su equivalente en otra moneda extranjera, si los empréstitos fueren externos".

"... ... ...".

"*Artículo 133. De la delegación de funciones.* El Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Relaciones Exteriores la celebración de contratos a que se refieren los artículos anteriores".

"... ... ...".

"*Artículo 154. De la autoridad competente para su celebración.* El Presidente de la República podrá delegar en los ministros y jefes de Departamento Administrativo la celebración de contratos de donación, cualquiera que sea su cuantía".

"*Artículo 171. De los contratos para la ejecución de obras.* El Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Defensa Nacional la celebración de contratos con departamentos, municipios, intendencias, comisarías y otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro cuando el objeto de los mismos sea la construc-

ción de obras por Unidades de Ingenieros Militares".

"... ... ...".

"*Artículo 172. De la enajenación de bienes inmuebles.* Por delegación del Presidente de la República, la enajenación de bienes inmuebles destinados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional podrá efectuarla directamente el Ministro de Defensa Nacional cuando con el producto de la operación se vayan a adquirir otros para el mismo servicio. En estos casos, no se podrá vender o permutar por valor inferior al del avalúo que practique con tal fin el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ni adquirir por suma mayor a la del mismo avalúo".

Fundamentos de la acusación

Considera el actor que las normas acusadas, por no estar contempladas dentro de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 28 de 1974, violan los artículos 76 numeral 12, 118 numeral 8 y 55 de la Carta.

La Regla 55 de la Constitución ha sido quebrantada por haberse transferido al gobierno una competencia legislativa, en desarmonía con los preceptos constitucionales. Es decir, que el Gobierno ha hecho acto de legislador sin estar habilitado constitucionalmente para ello.

La ley de facultades extraordinarias (la número 28 de 1974), carece del requisito constitucional de la precisión de las facultades otorgadas por lo cual se viola el artículo 76 numeral 12.

Y, finalmente, por las mismas razones se incide en violación del numeral 8º, artículo 118.

Concepto del Procurador General de la Nación

Principia el Jefe del Ministerio Público por destacar el error de técnica de que adolece la demanda por haberse acusado el decreto como violatorio de la Regla 76-12 de la Constitución, porque esta acusación no cabe sino cuando es la propia ley la que adolece de imprecisión o quebrante la temporalidad. En cuyo caso quien viola las normas superiores es el Congreso al través de la ley y no el Gobierno mediante el decreto-ley. Como en nuestro caso la ley misma no ha sido atacada, la disposición constitucional que ha podido sufrir violación es el artículo 118-8 y no el 76-12 de la Constitución.

Y concluye el señor Procurador con la solicitud de la declaratoria de exequibilidad de los artículos impugnados, con base en diversas razones que más adelante serán analizadas.

Consideraciones de la Corte

I. El artículo 1º, literal 1) de la Ley 28 de 1974, en la parte relativa a las facultades otorgadas al Gobierno Nacional sobre contratos, le atribuyó específicamente las siguientes:

"Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deban cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada. Las normas que con este fin se dictan tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que la celebra".

II. De tiempo atrás, el Presidente de la República autorizado mediante leyes, ha venido haciendo uso de la facultad a él atribuida por el artículo 135 de la Carta, para hacer delegación de funciones en los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Gobernadores de Departamento. Así por ejemplo mediante los artículos 59 y 60 del Decreto-ley número 550 de 1969, y artículos 31 y 32 del Decreto-ley número 1950 de 1968.

III. De manera que la delegación presidencial para ciertos contratos hecha a los funcionarios a que se refiere el artículo 135 de la Constitución, encaja dentro de la facultad expresada por la Ley 28 de 1974 para "modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la Administración Central y Descentralizada".

IV. No hay duda de que en materia de contratación administrativa, lo principal es la competencia del funcionario público, competencia que se confunde con una de las formalidades esenciales de dicho acto. Por consiguiente cuando el Presidente delega su función contractual, tal delegación constituye una de las formalidades que deban ser observadas para la plenitud jurídica del acto.

V. Esta misma Corte, con ocasión de demanda sobre otros artículos del mismo decreto, tuvo oportunidad recientemente de pronunciarse sobre la validez del enjuiciado Decreto 150 de 1976. Y a propósito de las facultades conferidas al Presidente de la República por la ya tantas veces invocada Ley 28 de 1974, expresó el siguiente concepto:

"Del texto de las facultades conferidas al Presidente de la República se deduce que la voluntad del legislador fue la de que se expidiera un estatuto completo sobre la contratación administrativa, teniendo en cuenta los principios que estructuran el estado moderno en cuanto a pri-

vilegio de la administración, el interés social y las necesidades del servicio público" (sentencia de abril 16 de 1980, expediente número 759. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*).

VI. Y en idéntico sentido se expresa el señor Procurador:

"Sostuve en anterior oportunidad que el traslado que hizo el Congreso al Presidente de la República de sus funciones legislativas en materia de contratación administrativa de la nación y sus entidades descentralizadas, fue tan extensa y compleja que se puede afirmar que tan amplio espectro comprende todos los fenómenos inherentes a tal tema, porque debe tenerse en cuenta que la precisión exigida en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta en relación con una materia concreta y determinada, no llega hasta pedir una relación pormenorizada de todos los aspectos que comprende el tema respectivo, el cual debe abarcar todo lo compatible con la materia.

"No puede entenderse que por no relacionar expresamente la Ley 28 de 1974 la facultad de delegación del ejecutivo, el legislador quiso sacrificar la desconcentración y descentralización de funciones que en contratación se ejerce de muy vieja data. Entender las facultades extraordinarias a que se refiere el literal 1) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 antes transcrita, en la forma como lo hace el demandante, equivaldría a atar las manos al ejecutivo, a volver impotente la administración".

VII. Por lo demás, los funcionarios a quienes faculta el Presidente en los seis (6) artículos acusados, son precisamente aquellos a quienes la Constitución habilita expresamente para tal función.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLES en las partes demandadas, los artículos 16, 113, 133, 154, 171 y 172 del Decreto-ley 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 al Gobierno Nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín Forero, Jorge Vélez García, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Mesa González, Rafael Nieto Navia (Conjuez), *Gregorio Becerra Becerra* (Conjuez), *Manuel Gaona Cruz* (Conjuez).

Sustentación de un voto

Como conjuez sorteado para dirimir un empate en la Sala Constitucional, estimo mi deber dejar escritas las fundamentaciones de mi voto.

I. *La discrepancia*

Por razones distintas de las pretendidas por el demandante y de las aducidas en la vista Fiscal, la mitad de quienes en este caso integran la Sala, consideran inexequibles los artículos 133, 154 y 171 del Decreto 150 de 1976, en cuanto autorizan, con categoría material de ley, al Presidente de la República, para que delegue la celebración de algunos contratos administrativos únicamente en ciertos Ministros, el de Relaciones Exteriores (artículo 133) o el de Defensa (artículo 171), o sin incluir a los gobernadores (artículo 154), en forma por lo tanto discriminada, que restringe indebidamente la facultad omnímoda que tiene el Presidente, reconocida en la Constitución, sin limitaciones permitidas a la ley, de delegar o no sus funciones como suprema autoridad administrativa en quienes de aquellos o de los Jefes de Departamentos Administrativos, estime conveniente. La otra mitad, los considera exequibles.

Sólo a este aspecto de la decisión se contrae mi pronunciamiento escrito, pues en relación con los otros tres preceptos acusados, hay acuerdo de la Sala sobre su exequibilidad.

II. *Considero:*

"... ... ...".

1. Sin duda, la ley no puede válidamente restringirle o condicionarle al Presidente de la República su facultad discrecional de decisión o iniciativa sobre la conveniencia y oportunidad, o no, de la delegación en sus ministros, jefes de departamentos administrativos y gobernadores, de las funciones que le corresponde ejercer como suprema autoridad administrativa, según lo prescrito en los artículos 120, 135 y 182 de la Carta.

2. Naturalmente, el artículo 135 del Estatuto Mayor consagra para el Presidente la expresa facultad de reformar y hasta de revocar la materia delegada por la ley, y la consiguiente de

reasumir en todo tiempo la responsabilidad de su decisión y gestión sin necesidad de ley que lo autorice.

En consecuencia, el Constituyente deja intacta la potestad autónoma de ejercicio directo de las funciones del Presidente como suprema autoridad administrativa y éste puede en forma discrecional no sólo entregarla en sus delegatarios, sino también mantenerla delegada y aún recuperarla, en cualquier tiempo.

3. Sin embargo, cuando el Presidente decide delegar en aquellos dignatarios alguna de las señaladas funciones, *no lo puede hacer directamente, sino por intermedio de la ley.*

Aunque la facultad presidencial autónoma de delegación de las referidas tareas no es delimitable por la ley, con todo, la Constitución establece en el mismo artículo 135, que las que el Presidente disponga delegar en su calidad de suprema autoridad administrativa, como las de contratación que se analizan, *serán señaladas por la ley.*

O sea que el legislador, ordinario o extraordinario, es quien instituye el derrotero de la voluntad discrecional del Presidente: así como la ley no puede ante la Constitución imponerle al Presidente de la República la obligación de delegar o no, éste tampoco puede hacerlo directamente en los indicados funcionarios gubernamentales sin ceñirse al parámetro legal. La ley no lo obliga a delegar o no, sino que una vez que la suprema autoridad administrativa lo decide, es aquella la que le señala el camino a seguir. La ecuación corresponde a un típico caso de armónica colaboración funcional (artículo 55, de la Constitución Nacional).

4. De contera, el artículo 132 de la Carta preceptúa en su inciso segundo, en lo pertinente, aunque al respecto no relaciona las gobernaciones, que corresponde al Presidente de la República "la distribución de los negocios ... entre ministerios (y) departamentos administrativos", pero que ella se hará, "según sus afinidades", esto es, de acuerdo con el reparto de tareas del Gobierno y no en forma indiscriminada y caprichosa.

Este mandato comporta entonces no sólo la facultad autónoma del Presidente para distribuir y encomendar gestiones entre los ministerios y departamentos administrativos, sino además y ante todo la restricta y dependiente competencia de hacerlo *según sus afinidades,* las cuales, dado nuestro marco constitucional, sólo las puede señalar y catalogar la ley, conforme a lo que establecen en forma conjunta en la Carta, el mismo artículo 132 en su inciso primero y el 76, ordinal 9º, que defieren al legislador y no al supremo administrador, la potestad de determinar tanto "el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios y departamentos administrativos ..." (132-1), como "la estructura de la administración mediante la creación de ministerios y departamentos administrativos..." (76-9º).

Ciertamente, la iniciativa legislativa para expedir o modificar ese tipo de "leyes marco" de la administración, es exclusiva del Gobierno según el artículo 79-2 de la Constitución, pero esa competencia apunta a fines distintos, y contribuye más bien a reiterar que a desvirtuar el planteamiento.

Resulta así, por ejemplo, explicable y jurídico que para que el Presidente haya podido delegar su función constitucional de otorgamiento de cartas de naturalización de extranjeros, hubiera tenido que someterse, "conforme a la ley", siguiendo el mandato constitucional del artículo 120 ordinal 17, en relación con el del 135, a entregarla en el Ministro de Relaciones Exteriores en coordinación con el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, por cuanto la estructura y nomenclatura de las entidades de la administración y la afinidad de sus tareas, sólo las da el legislador. Mal hubiera podido el Presidente exigirle a la ley delegarla en el Ministro de Obras Públicas, o en cualquiera de manera indiscriminada.

En similar sentido, la contratación está enmarcada "con arreglo a las leyes", según lo ordenado en el artículo 120, ordinal 13, en armonía con lo analizado de los preceptos constitucionales 76-9, 132 y 135.

Y en las disposiciones controvertidas que se examinan del Decreto 150 de 1976, el legislador extraordinario ha buscado ceñirse a los marcos constitucionales y aún a las "leyes marco" (no me refiero a la de facultades extraordinarias) de la administración, al encauzar el reparto de las tareas delegadas de la contratación, en los ministros a quienes por afinidad de materia y cuantía corresponda la gestión, así: en el de Relaciones Exteriores, respecto de los contratos y convenios celebrados en el exterior o con otras naciones o entidades de Derecho Internacional, a nombre de la nación (artículo 133); en el de Defensa para contratar con entidades públicas o privadas cuando el objeto sea la construcción de obras por unidades de ingenieros militares, y también sólo a nombre de la nación (artículo 171), y, con exclusión de los gobernadores para

la celebración de contratos de donación (artículo 154), porque el estatuto de contratos referido sólo regula lo de la Administración Central y descentralizada por servicios de la nación y no la territorial ni la desconcentración de tareas del Presidente en sus agentes seccionales, según lo indicado en la letra ordinal 1) de la Ley 28 de 1974 y en el artículo 1º del Decreto 150 de 1976.

No encuentro, pues, al respecto, inconstitucionalidad alguna por parte de los preceptos del decreto extraordinario en comento.

5. Además, de acuerdo con nuestra Constitución, no parece existir potestad implícita en el administrador, sino en el legislador. Y no hay duda, en cambio, de que, cuando la potestad del legislador es expresa, ésta no puede ser contradicha o limitada por una implícita, del supremo administrador.

III. *Conclusión*

En mérito de lo expuesto, por las razones anotadas, fuera de las de la ponencia para fallo, considero EXEQUIBLES los artículos 133, 154 y 171 del Decreto 150 de 1976, y, por no encontrar reparos de inconstitucionalidad en relación con los demás preceptos acusados del mismo estatuto, o sean sus otros 16, 113 y 172, comparto también íntegramente su exequibilidad.

Manuel Gaona Cruz.

Salvamento de voto

Nos permitimos disentir parcialmente de la sentencia de fecha 18 de junio, respecto de la constitucionalidad de los artículos 16, 113, 133, 154, 171 y 172 del Decreto 150 de 1975, por estas razones:

1º En el sistema vigente de la descentralización administrativa, originario de la Constitución de 1886, y fuertemente restringido por posteriores reformas, se destaca la siguiente estructura: el Presidente de la República no sólo es el Jefe del Estado, sino la Suprema autoridad administrativa (artículo 120); a su vez los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos son los Jefes Superiores de la Administración (artículo 135).

Al parecer se presenta una contradicción entre las calidades de Jefe Supremo de la Administración y Jefes Superiores de la Administración, que la semántica no resuelve. Supremo: "que no tiene superior" y superior: "dícese de lo que está más alto" (*Diccionario de la Lengua*, 1970), pero que la propia Carta se encarga de aclarar satisfactoriamente: el Presidente de la República nombra libremente los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos y distribuye entre ellos y los establecimientos públicos los negocios, según sus afinidades (artículos 120 y 132); también reglamenta las leyes para su cumplida ejecución con fuerza legal (120-3), o sea expide normatividad jurídica de mayor valor que la de los jefes superiores. Si éstos no acatan lo preceptuado por el Presidente violan la ley y desobedecen su política. A su vez los Jefes Superiores deciden en definitiva gubernamentalmente los negocios que se les asignan, pues contra sus decisiones no existe apelación o consulta (Decreto 2733 de 1959).

En esta forma el Presidente de la República tiene la supremacía en toda la administración, no sólo en cuanto nombra los Ministros y los remueve libremente, sino en cuanto también libremente les asigna las funciones creadas por la ley y les reglamenta la autonomía para decidirlas.

2º Pero las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Presidente de la República son múltiples y complejas y ni siquiera se limitan a la administración, sino que tiene funciones de colegislador, de legislador y aun de colaborador en la administración de justicia.

Esta multiplicidad da lugar a los fenómenos jurídicos de la descentralización administrativa, de la desconcentración y a la delegación de funciones. La primera puede ser por servicios o territorial a entidades que son personas jurídicas, en estos casos la responsabilidad se transfiere a las entidades que desarrollan las funciones que se les asignan. La desconcentración es el simple reparto de funciones entre los dependientes de la administración que por tal hecho reciben el nombre de funcionarios públicos.

3º La delegación tiene modalidades propias, según que las funciones presidenciales sean creadas por la Constitución o por la ley. Aquellas funciones que la Carta asigna al Presidente como Jefe del Estado y las que tiene en sus relaciones con la rama legislativa o con la administración de justicia, debe cumplirlas personalmente, a menos que la propia carta le permita designar otra persona sin que haya delegación, así: el Presidente debe abrir las sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso y clausurarlas, directamente o por medio de uno o varios ministros; o mandar acusar a algunos funcionarios

por infracción de la Constitución o la ley. En cambio, no puede autorizar a nadie para presentar terna para el cargo de Procurador o para conceder indultos o para sancionar las leyes.

Las funciones de carácter administrativo señaladas en la Carta debe cumplirlas también el Presidente por sí mismo a menos que el legislador lo autorice para delegar en los Jefes Superiores o en los Gobernadores como jefes de las entidades descentralizadas territorialmente; esta autorización se hace por ley.

En cuanto a las funciones que el legislador asigna al Presidente puede el propio legislador señalar otro funcionario para que las cumpla o suprimirlas si lo considera conveniente. Es así cómo por ley se señalan determinadas funciones que no son creadas por la Constitución y las asigna a las Superintendencias, que no son de creación constitucional, pudiendo variarlas discrecionalmente.

4º Pero las funciones constitucionales cuya delegación puede autorizar el legislador son estrictamente las de orden administrativo o ejecutivo, aun con mayor tecnicismo las funciones gubernativas, encaminadas a crear situaciones jurídicas individuales o concretas, al contrario de las legislativas, generadoras de situaciones generales y abstractas.

Son pues, solamente las funciones gubernativas las que pueden ser delegadas con autorización del legislador, pero esta rama del poder debe limitar su intervención a autorizar, ya que la delegación se hace "según lo disponga el Presidente". Y esto es lógico porque es al Presidente a quien corresponde autónomamente "distribuir los negocios según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos". Este reparto se hace por decreto ejecutivo y el legislador ninguna ingerencia tiene en dicho reparto. El Presidente es autónomo para hacerlo y al legislador compete respetarlo. Esta discrecionalidad corresponde corregirla al Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo si considera que no hay afinidad en los negocios atribuidos a alguna sección. El legislador no puede, por ningún motivo, inmiscuirse en la distribución de los negocios según su afinidad.

5º Estas consideraciones llevan a encontrar la inconstitucionalidad de una norma, cuando el legislador autoriza la delegación de una función en determinado Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, porque, si así lo hace, presiona al Gobierno para asignar en la distribución de negocios una función a determinado funcionario limitando su autonomía y le impide modificarla si ya se ha hecho la distribución.

Esta facultad es omnímoda del Presidente, sin sujeción al Congreso.

Si el Presidente acepta el señalamiento de delegatario hecho por el legislador, la delegación no se ciñe a la constitución de que se haga "según disponga el Presidente"; y si el Presidente hace valer su autonomía constitucional al designar el delegatario, contraría la ley.

Por estas razones consideramos que son inconstitucionales los artículos 133, 171 del Decreto 150 de 1976, en la parte que señalan a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, respectivamente, como delegatarios para la celebración de algunos ... ...

Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Carlos Medellín Forero.

Fecha ut supra.

INCOMPATIBILIDAD CON EL EJERCICIO DE CIERTOS EMPLEOS

1º Es inexequible el artículo 10 del Decreto 386 del 22 de febrero de 1980. — 2º Es parcialmente inexequible el artículo 17 del mismo Decreto en cuanto deroga materias diferentes de "la escala de remuneración y régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados de la docencia oficial".

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., julio 17 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Jorge Vélez García.*

Aprobada según Acta número 40 de julio 17 de 1980.

REF.: **Expediente número 796. Norma acusada: artículos 10 y 17 del Decreto-ley número 386 de 1980. Actor: Luis Angel Martínez Sendoya.**

El ciudadano Luis Angel Martínez Sendoya pide que la Corte Suprema de Justicia, por su Sala Constitucional, declare la inexequibilidad del artículo 10 del Decreto-ley número 386 del 22 de febrero de 1980, cuyo texto dispone:

"*Artículo 10. De la incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de ciertos empleos.* Las personas que actualmente ocupan cargos docentes de tiempo completo en planteles oficiales, así como los que en el futuro se vinculen a cargos de esa naturaleza, sólo podrán ejercer además de uno de dichos empleos, el de profesor externo por el sistema de hora-cátedra y siempre que los respectivos horarios no se superpongan".

Fundamentos de la acusación

El demandante aduce como causa de su *petitum* el hecho de que la Ley 48 de 1979 de la cual proviene el Decreto-ley número 386, cuyo artículo décimo, antes transcrito, es objeto de la impugnación aludida, sólo facultó al Gobierno para "modificar la escala de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos, y gastos de representación de los empleados del sector público", pero no para regular otras materias tales como la de incompatibilidades que es precisamente a la que se refiere el texto acusado.

El actor agrega más adelante que "el artículo 17 del mismo Decreto-ley número 386 de 1980 resulta parcialmente inexequible y así pido que se declare, por cuanto al no tener facultades el Presidente de la República para crear un régimen nuevo de incompatibilidades en el sector docente oficial no pueden considerarse derogadas las leyes que sirven de excepción al artículo 64 de la Carta".

El concepto del Procurador

En resumen, el Procurador General de la Nación en su vista se pregunta si efectivamente entre las facultades otorgadas al Presidente de la República por la Ley 48 de 1979 se encuentra la de establecer incompatibilidades, y expresa:

"Este Despacho considera que la respuesta al anterior interrogante debe ser ciertamente negativa, por cuanto que el Gobierno Nacional, frente a las facultades extraordinarias precisas y *pro tempore* que le confirió la Ley 48 de 1979, no está investido de la aptitud o capacidad constitucional requerida para emitir normas sobre el régimen de incompatibilidades para el ejercicio simultáneo de ciertos empleos de la docencia oficial. Basta simplemente con leer el literal a) del ordinal 1º de la ley de facultades y el artículo 10 del Decreto-ley acusado, arriba transcritos, para colegir que tal artículo 10 por desbordar las facultades extraordinarias, debe ser declarado inconstitucional, como respetuosamente se pedirá a la honorable Corte Suprema. Para llegar a esta conclusión, pues, no es menester recurrir a doctrinas ni a la constante y uniforme jurisprudencia de la Corte sobre el particular: del sencillo cotejo a que se alude surge de bulto

de (sic) carencia de facultades en el Gobierno Nacional.

Siempre teniendo presentes la lógica y el sentido común, la tendencia general de la legislación colombiana es la de mantener algunas excepciones especiales a la prohibición genérica que sienta el artículo 64 de la Codificación Constitucional, a favor de los empleados en el ramo de la docencia oficial. Esta tendencia queda comprobada en el extenso y pormenorizado estudio hecho por el Consejo de Estado sobre el particular, al absolver la consulta a él formulada por el señor Ministro de Educación Nacional (Cfr.: C. de E., Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 20 de noviembre de 1975, Magistrado ponente: doctor Samuel Arango Reyes, Radicación número 1003). En dicho concepto se hace una historia completa de las mentadas excepciones desde el siglo pasado y allí se evidencia que, haciendo de lado el artículo 10 del Decreto-ley número 386 de 1980 cuya inexequibilidad se solicita en el negocio en referencia, en Colombia existen normas que permiten al personal de la docencia oficial recibir sueldos del erario público como profesores de tiempo completo y a la vez recibir asignación oficial como profesores externos por el sistema de hora cátedra".

Así como sostiene la inconstitucionalidad del artículo 10 del Decreto-ley número 386 de 1980, el Procurador estima que la inexequibilidad parcial del artículo 17 ibídem no puede prosperar, y que la Corte debe considerarse inhibida para declararla, en razón de que el actor no transcribió la norma acusada, ni indicó "la parte de la misma sobre la cual también afinca su pedimento de inexequibilidad, con lo cual está violando no solamente claros mandatos del Decreto autónomo número 432 de 1969 (artículo 16), sino la más elemental exigencia jurídica en cuanto hace al derecho de acción, esto es, señalar lo que se pide y respecto de qué se impetra".

Consideraciones de la Corte

1. La Ley 48 de 1979 le confirió facultades al Gobierno en los términos que su texto prescribe y que a continuación se copia en la parte pertinente:

"*Artículo 1º* De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de noventa días calendario, contados a partir de la vigencia de esta ley para los siguientes efectos:

1. Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de los empleos de:

a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales ...".

2. El Decreto-ley número 386 del 22 de febrero de 1980 fue expedido dentro del término de los noventa días calendario previsto por la ley de autorizaciones en la disposición que acaba de transcribirse. En consecuencia, y por lo que respecta a la oportunidad de su expedición, el susodicho decreto se ajusta a la ley de autorizaciones y, por ende, a la Constitución.

3. En cambio, *prima facie* puede verse cómo el artículo 10 acusado implica una extralimitación de las "precisas facultades" otorgadas por la Ley 48 de 1979, las cuales fueron para "fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de empleos, etc.", catálogo en el cual no aparece autorización alguna para establecer incompatibilidades como la que, para los empleados docentes de la educación oficial, prescribe el citado artículo 10 del Decreto-ley número 386 de 1979. Tal extralimitación de las facultades otorgadas por el Congreso implica la violación del artículo 118, ordinal 8º de la Constitución Nacional, que le ordena al Presidente ejercer las emanadas del artículo 76, ordinal 12, pero naturalmente dentro de la órbita precisa establecida por el legislativo, o sea ejerciéndolas debidamente, pero no extralimitándolas. En consecuencia, y obrando en este punto de acuerdo con el concepto del Procurador, la Corte habrá de declarar la inexequibilidad de la referida disposición.

4. En relación con las objeciones que le formula el Procurador al cargo de inexequibilidad parcial del artículo 17 del Decreto-ley número 386 de 1980, la Corte estima que no son atendibles, por las siguientes razones:

a) Aunque ciertamente el demandante no incorporó en la demanda el texto literal del artículo 17, en cambio sí agregó a ésta, debidamente autenticado, el *Diario Oficial* número 35471 del 5 de marzo de 1980, en cuyas páginas 732 y 733 aparece publicado *in integrum* el Decreto-ley número 386 de 1980, y, obviamente, su artículo 17.

La Corte ha sentado y mantenido invariablemente la doctrina de que la agregación al libelo demandatario de la copia fidedigna de las dis-

posiciones acusadas se equipara a la transcripción literal de su texto exigida por el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, para los efectos de cumplir, por este particular, con el presupuesto de demanda en debida forma.

b) En contra de lo que con acucioso rigor formal afirma la Procuraduría respecto del segundo cargo, de la demanda surge, sin lugar a duda, que la parte del artículo 17 del Decreto-ley número 386 de 1980 acusada como inexequible es aquella por la cual se declara la derogatoria de todas las disposiciones pre-existentes sobre régimen de incompatibilidades para los empleados de la docencia oficial. Esta derogatoria genérica, como lo advierte el actor, efectivamente viola el artículo 64 de la Carta, cuyo mandato, después de prescribir la prohibición general de que nadie puede recibir más de una asignación del tesoro público o de las empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, introduce la salvedad de "lo que para casos especiales determinen las leyes", reserva legal que ha sido desarrollada por una vasta normatividad atinente a las compatibilidades en materia de enseñanza impartida por empleados docentes del sector público educativo; tal normatividad desaparecería en virtud de la derogatoria genérica aludida.

5. El artículo 17 del Decreto-ley número 386 de 1980, dispone:

"Artículo 17. *De la vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, deroga el Decreto 2933 de 1978, demás disposiciones que le sean contrarias y surte efectos fiscales a partir de la fecha indicada en el artículo 2º".

La incompatibilidad parcial que predica la demanda se refiere al hecho de que las disposiciones contrarias que resultarían derogadas serían no sólo las anteriores relativas a las escalas de remuneración, régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, legítimamente extinguidas del mundo del derecho por el Decreto en cuestión, sino además el sistema de compatibilidades docentes que antes regía y que viene a ser ilegítimamente abolido por el artículo 10, abolición o derogatoria proclamada en la forma transcrita por el artículo 17. La porción inconstitucional del susodicho artículo 17 radica en la afección extintiva que este texto produce respecto de disposiciones pre-existentes legitimadoras de la situación contraria, o sea de la compatibilidad docente de:

a) La enseñanza de tiempo completo, y

b) El ejercicio, en ciertas condiciones, de la enseñanza por hora-cátedra. En la forma indicada va a prosperar la inexequibilidad parcial del artículo 17.

Parte de esa normatividad pre-existente sobre régimen de incompatibilidades en la docencia oficial es el artículo 9º del Decreto 2933 de 1978, el cual, por las razones dichas preserva su vigencia y es aplicable al declararse la inexequibilidad parcial del artículo 17 antes transcrito.

No encuentra la Corte que las disposiciones *sub examine* y que han sido censuradas de inconstitucionalidad en este proceso, quebranten otras disposiciones de la Carta.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación.

Resuelve

1º Es INEXEQUIBLE el artículo 10 del Decreto-ley número 386 del 22 de febrero de 1980.

2º Es parcialmente INEXEQUIBLE el artículo 17 del mismo Decreto en cuanto deroga materias diferentes de "la escala de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación" de los empleados de la docencia oficial.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

EXENCIONES FISCALES A LOS INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR

Inexequibilidad del artículo 178 del Decreto 80 de 1980.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., agosto 12 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González.*

Aprobada según Acta número 46 de agosto 12 de 1980.

REF.: Expediente número 798. Demanda de inexequibilidad. Decreto-ley número 80 de 1980. Artículo 178. "Diario Oficial" número 35465.

El ciudadano Luis Javier Mejía Amaya, mediante petición presentada el 5 de mayo de 1980, solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 178 del Decreto-ley número 80 de 1980 que dice:

"Los bienes que constituyen el patrimonio de las instituciones de educación superior estarán exentos de impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes nacionales.

"Los departamentos y los municipios quedan autorizados para exonerarlas de sus impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes".

I. *Hechos*

El actor aduce como hechos:

"1. El Congreso Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año a partir de la sanción de la Ley 8 (sic) de 1979.

2. El Presidente de la República con base en las facultades conferidas, pero extralimitándolas, dictó la disposición de la demanda que propongo".

"Considero violados los artículos 55 y 118, numeral 8º, de la Constitución Nacional".

II. *Motivos de la violación*

Enseguida el actor concreta el motivo de la violación así:

"Como lo establece el artículo 76, numeral 12, de la Carta, el Congreso Nacional puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejen. Para que las facultades cumplan con la Carta deben llenar dos requisitos: ser precisas y estar limitadas en el tiempo. Para el caso que se contempla, el Congreso Nacional llenando las exigencias constitucionales revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, mediante la Ley 8 (sic) de 1979, por el término de un año, contado a partir de la fecha de la sanción de la ley, para lo siguiente:

"1. Definir la naturaleza del Sistema de la Educación Post-secundaria tanto pública como privada en orden, entre otras cosas, a unificar el régimen y los programas para que haya armonía entre todos los centros educativos del Sistema, y las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia del funcionamiento de los mismos.

"La definición a que se refiere el inciso anterior deberá buscar una mayor diversificación en el aprendizaje de carreras técnicas dentro de una planificación de las necesidades de profesionales que tenga el país;

"2. Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema, en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una política de democratización de la enseñanza universitaria y tecnológica y de mayor descentralización de la misma;

"3. Reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás universidades e instituciones oficiales de nivel post-secundario, dictar sus estatutos orgánicos en los cuales se defina su naturaleza jurídica, la composición y funciones de sus órganos de dirección, administración, las calidades y atribuciones de sus rectores y directivos, las normas a que están sujetas para su manejo administrativo y financiero dentro de los claros parámetros de planificación, las disposiciones generales a que deberán someterse, los estatutos internos que en materia personal a su servicio y régimen estudiantil expida cada entidad, con el fin de lograr una óptima calidad académica y una adecuada organización administrativa;

"4. Expedir las normas sobre escalafón nacional para el sector docente público y privado de los niveles de educación pre-escolar, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional y educación superior y las disposiciones que regulan los derechos, deberes, estímulos, sanciones y demás aspectos del ejercicio profesional de los educadores al servicio de establecimientos de educación sin desconocer los derechos que en materia de escalafón hubieren adquirido antes de la expedición del Decreto extraordinario número 128 de 1977 y durante la evidencia de éste;

"5. Fijar requisitos para el establecimiento de tarifas para matrículas en las instituciones de educación post-secundaria, públicas y privadas;

"6. Para derogar el Decreto-ley número 128 de 1977".

Precisamente sobre el artículo transcrito el Gobierno dictó el Decreto 80 de 1980, al cual pertenece el artículo 178 materia de la presente acción, y que para una más clara confrontación con la ley se copia enseguida:

"Los bienes que constituyen el patrimonio de las instituciones de educación superior estarán exentos de impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes nacionales.

"Los departamentos y los municipios quedan autorizados para exonerarlos de sus impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes".

Para respaldar la violación aducida el actor afirma:

"De acuerdo con lo anterior, tenemos que el Gobierno actuando como colegislador no podía exonerar de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, a persona o entidad alguna, puesto que de acuerdo con el texto transcrito de la ley, no gozaba de precisas y temporales facultades para ello. El hacerlo, como ocurrió con la norma del artículo 178 del Decreto extraordinario número 80 de 1980, lleva implícita la violación ostensible de la norma del artículo 118 numeral 8º de la Constitución Nacional y por ende la del artículo 55 de la misma, ya que es al Congreso a quien compete, mediante la expedición de una ley, decretar exenciones tributarias".

Además agrega:

"En mi sentir resulta violado el artículo 79, inciso 2º de la Carta, puesto que el trámite para decretar exoneraciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, está determinado así:

"El Gobierno tiene la iniciativa para los proyectos de ley referentes al tema; esta facultad, que no la tiene el Congreso, es una restricción constitucional al principio general de la iniciativa parlamentaria. En consecuencia, no citados en la ley de facultades los antecedentes de la iniciativa gubernamental para legislar sobre exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, de existir tales facultades en la ley, otorgadas *motu proprio* por el Congreso, no tendrían legalmente efecto. Es decir, que si el Gobierno, en quien radica la iniciativa legislativa para proyectos como el que se comenta, hubiera tenido la intención de conceder la exención tributaria, así lo hubiese expresado en el proyecto, quedando conforme la Constitución; pero el Congreso en ningún caso hubiera podido incluirla por sí mismo. Esta es una razón de más para demostrar que dentro de la ley de facultades ni expresa ni implícitamente está otorgada la facultad al Gobierno para exonerar de impuestos, contribuciones y tasas nacionales a los bienes de instituciones de educación superior, como en efecto se hizo en la norma acusada".

III. *Concepto del Procurador*

El Procurador, luego de indicar que el Decreto 80 del cual hace parte la norma cuya inexequibilidad se pide, se refiere al reciente fallo dictado por esta misma Corporación, en relación con la Ley 8ª de 1979 —base para dictar el decreto mencionado—, afirma:

"No fue demandado y por ende no fue cobijado por el fallo, y en consecuencia se encuentra en plena vigencia el ordinal 2º del artículo 10 de la Ley 8ª de 1979, que dispone: Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas, pertenecientes al sistema, en concordanria con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una política de democratización de la ense-

ñanza universitaria y tecnológica y de mayor descentralización de la misma". "De este texto legal transcrito se deduce a primera vista y con toda claridad que el Presidente de la República obró estrictamente dentro de las facultades a él conferidas por el Congreso, al dictar el artículo 178 acusado, puesto que mediante esta disposición está indicando o determinando que el conjunto de bienes que constituyen el acervo patrimonial de las instituciones de educación superior o post-secundaria estará exento de gravámenes de orden nacional, y a nadie escapa que precisamente son esos bienes constitutivos del patrimonio de tales instituciones la base fundamental para la existencia y funcionamiento y para el cabal cumplimiento de los objetivos de dichas personas jurídicas".

Además considera:

"Se encuentra vigente el artículo 7º del Decreto legislativo número 2053 de 1974, proferido con base en el artículo 122 de la Carta Constitucional (estado de emergencia), según el cual 'no son contribuyentes de impuesto sobre la renta y complementarios: (...) 3. Las corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro; 4. Las instituciones de utilidad común, y 5. Las fundaciones de interés público o social'. En similar sentido se pronuncia el artículo 2º del Decreto-ley número 2821 de 1974, declarado exequible por sentencia de la honorable Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de septiembre de 1976".

Entra luego a indicar:

"Las entidades de carácter particular o privado ('no oficiales') de educación superior o post-secundaria 'deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones o fundaciones', según voces del artículo 139, inciso primero, del Decreto-ley 080 de 1980. Las otras entidades de educación superior o post-secundaria, necesariamente han de ser personas jurídicas de carácter oficial. Pues bien: de conformidad con lo estatuido por el artículo 55 del mismo Decreto-ley número 080 de 1980, 'a partir de la vigencia del presente Decreto, toda institución oficial de educación superior deberá ser creada como establecimiento público, en los términos de los artículos 76, ordinal 9º, 187 ordinal 6º, y 197, ordinal 4º, de la Constitución Política' ".

Y prosigue:

"De lo precedente se concluye pues, si en adelante el actor creador de entidades oficiales de educación superior (ley, en el orden nacional; ordenanza, en el departamental, y acuerdo, en el ámbito municipal) considera que la respectiva entidad oficial de educación superior debe pagar o ser contribuyente por determinados impuestos, tasas, contribuciones o gravámenes en el campo territorial respectivo, así lo indicará y consecuencialmente modificará el artículo acusado (178) si se tratare de un ente oficial del orden nacional; o sencillamente no hará uso de la exoneración autorizada en el inciso segundo del mismo artículo demandado, en el evento de tratarse de instituciones oficiales de los ámbitos departamental o municipal. 1º La ley no puede eximir a entidades o personas naturales de impuestos departamentales o municipales, pero sí puede hacerlo respecto de impuestos y contribuciones nacionales. De igual manera, puede el legislador facultar al Presidente para que lo haga. 2º La exención a entidades de utilidad común se refiere a impuestos nacionales y así debe entenderse, pues en ninguna parte la ley de facultades hace mención de impuestos o contribuciones departamentales o municipales. 3º Si la ley de facultades puede expedirse a iniciativa del Gobierno, se reunió la exigencia del artículo 79-1 de la Constitución Nacional, pues en este caso tanto de la expedición de la ley de exoneración por el Congreso mismo, como por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. Pero dado el objetivo fundamental de todas estas instituciones de educación superior o post-secundaria, sean oficiales o privadas, cual es el de la formación profesional de los colombianos, y comoquiera que conforme al artículo 2º del estatuto que organiza el sistema de educación post-secundaria (Decreto-ley número 080 de 1980). 'La educación superior tiene carácter de servicio público y cumple una función social (y) su prestación está a cargo del Estado y de los particulares que reciban autorización de éste', por todo ello es congruente y jurídico que estas entidades educacionales están eximidas de todo impuesto, tasa, contribución o gravámen en general, para que en una forma expedita y sin trabas impositivas cumplan el importantísimo servicio público y presten la función social que la ley les asigna como atributo fundamental".

Es así como solicita declarar ajustada la norma demandada a la Constitución.

IV. *Competencia*

Es la Sala Constitucional competente para conocer de esta demanda, al tenor de lo establecido por el artículo 214-4º. Además, el Decreto del cual hace parte la norma demandada fue expedido el 22 de enero de 1980, o sea dentro del

término de 1 año fijado en la respectiva Ley de Facultades, sancionada el 24 de enero de 1979.

V. *Consideraciones de la Corte*

Comoquiera que el presente libelo se centra en controvertir el uso que hizo el Gobierno, en cuanto al ejercicio de las facultades contenidas en la Ley 8ª de 1979 en el caso específico del artículo 178 del respectivo Decreto y para el cual se demanda su inexequibilidad, la Corte precisa las siguientes consideraciones:

1ª Un examen minucioso de la Ley 8ª de 1979, no ya directa pero ni indirecta ni remotamente hace referencia alguna al tratamiento fiscal, bajo cualquiera de sus modalidades, a través de su articulado. Las autorizaciones a que se refieren cada uno de los artículos de la ley no dan asidero alguno para que el Gobierno dictara las exenciones contenidas en el Decreto 80, al cual pertenece la norma demandada, que resulta así *materia no prevista en la ley que las contiene.* Las autorizaciones se encuentran individualizadas, determinadas para su desarrollo y ejecución, en forma tal, que cada una de ellas es objeto de un artículo en el cuerpo de la ley y para un asunto específico, por lo cual puede afirmarse que cumplen cabalmente el concepto de precisión, puntualizado por la Corte, así: *El* desideratum *en la materia es que las facultades sean enumeradas y pormenorizadas, hasta una verdadera individualización, como garantía de los derechos ciudadanos, para evitar la arbitrariedad en que puede incurrir el Ejecutivo al hacer uso de las autorizaciones vagas o que no estén suficientemente determinadas* (Subraya) (Corte Suprema de Justicia, sentencia de 26 de septiembre de 1933, *Gaceta Judicial,* páginas 4, 6).

En el caso de que el Gobierno hubiera pensado que la facultad para dictar "... las normas a que están sujetas para su *manejo administrativo y financiero*" contenidas en el artículo 3º de aquella ley —pues en las demás que le fueron atribuidas no hay asidero alguno sobre el particular—, le daba base para dictar el artículo sobre exenciones, tal suposición no podría sostenerse válidamente. Porque el "manejo administrativo y financiero" dicho, se refiere a la adopción de sistemas internos para dichas instituciones en relación con su propia organización, funcionamiento y métodos contables adecuados, en orden al debido y técnico manejo de sus recursos con miras a su mayor solidez económica y no a su régimen tributario.

Porque cuestión bien distinta es la concerniente al "régimen tributario", enderezado esencialmente a la satisfacción de necesidades colectivas o públicas por medio de los impuestos, cuya regulación debe ser expresamente señalada por el legislador o por el Gobierno, pero habilitado explícitamente para tal efecto, ya que la materia administrativa y financiera no comprende el aspecto tributario.

Al no figurar en la ley de facultades ninguna determinada y específica para considerar que los "bienes que constituyen el patrimonio de las instituciones de educación superior estarán exentos de impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes nacionales", o al menos en forma genérica o indicativa, usurpó la competencia que tiene el Congreso, según lo establece inequívocamente la propia Carta, al tenor del artículo 118-8 en cuanto "al ejercicio de las facultades" a que se refiere el artículo 76-12, toda vez que dicho ejercicio, como se vio, no se acomoda a las exigencias indicadas al caso y del artículo 55 que establece y determina "las ramas del Poder Público en la Legislativa, Ejecutiva y los Jueces", separación que resulta afectada, en cuanto al Gobierno sin mediar habilitación previa e implícita, al efecto, invadió las propias de la Rama Legislativa en materia que le es ínsita.

Además, resulta también usurpada esta misma competencia, frente al artículo 43 que indica que "en tiempo de paz *solamente* el Congreso, las Asambleas Departamentales, y los Concejos Municipales, podrán imponer contribuciones", y el 76-13 y 76-14 que señalan, entre una de las atribuciones del Congreso, la de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración", así como la de "decretar impuestos extraordinarios, cuando la necesidad lo exija" respectivamente, salvo por autorización expresa en la ley de facultades.

Resulta obvio, que las exenciones son parte integrante del sistema fiscal o rentístico, toda vez que inciden precisamente sobre los impuestos y contribuciones cuya creación y, desde luego, reforma a la vista de las normas transcritas, es de competencia, si no exclusiva sí privativa del Congreso. Competencia que en casos expresamente indicados su titular puede traspasar transitoriamente, por la habilitación que le haga al Gobierno, para que sobre materias determinadas en la ley pueda dictar las correspondientes regulaciones. Salido del marco legal y de la materia en ésta fijada, usurpa su competencia, desbordando la autorización, actitud que lo lleva a

quebrantar los artículos 118-8, 55, 43, 76, numerales 13 y 14 de la Carta.

2ª En cuanto al segundo inciso del artículo demandado referente a que "los departamentos y los municipios queden autorizados para exonerar a las instituciones de educación superior de sus impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes", son válidas y aplicables las mismas consideraciones tenidas al analizar el inciso primero del artículo demandado: como las facultades extraordinarias de que se trata no comprenden ninguna referente a cuestiones tributarias, ese inciso excede dichas facultades y, por tal concepto, resulta igualmente inconstitucional.

3ª Como el cargo relacionado con la iniciativa parlamentaria toca con la ley de facultades que no ha sido demandada, la Sala decide que no es el caso de entrar a considerarlo.

4ª Con relación al concepto del Procurador, la Sala estima oportuno señalar: según el artículo 29 del Decreto 432 de 1969 "concierne a la Corte confrontar las disposiciones objetadas, revisadas o acusadas, con la totalidad de los preceptos de la Constitución", por manera que la confrontación debe hacerse exclusivamente con los preceptos constitucionales y, sólo con ellos, lo cual descarta cualquier posibilidad de confrontar normas de igual jerarquía pero diferentes a las demandadas, como las invocadas por el Procurador.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución, cuyo articulado ha sido confrontado, y oído el concepto del Procurador General,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE el artículo 178 del Decreto-ley número 80 de 1980.

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Educación Nacional y al Procurador General de la Nación, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Manuel Gaona Cruz, (Conjuez), *Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Policarpo Castillo Dávila* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

JUNTA NACIONAL DE TARIFAS DE SERVICIO

Inexequible la expresión "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno" contenida en el artículo 1º del Decreto extraordinario número 3069 de 1968.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., agosto 26 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobada según Acta número 48 del 26 de agosto de 1980.

REF.: Radicación número 800. Demandante: Simón Castro Benítez. Norma demandada artículo 1º del Decreto 3069 de 1968. Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos.

El ciudadano Simón Castro Benítez presentó, el 29 de mayo del año en curso, demanda contra el artículo 1º del Decreto 3069 de 1968, en cuanto a la frase "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno", la cual considera que es inconstitucional.

Norma acusada

El artículo 1º del Decreto 3069 de 1968 es del siguiente tenor:

"Artículo 1º Créase la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, cuyas funciones principales serán las de controlar y fiscalizar las tarifas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, *así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno.* Para los fines del presente Decreto se denominarán entidades de servicio público aquellas que prestan los servicios arriba mencionados. La Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, estará adscrita al Departamento Nacional de Planeación" (se ha subrayado la expresión que se acusa como inconstitucional).

Normas violadas

Considera el demandante que el artículo 1º del Decreto 3069 de 1968, en la parte que dice "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno", es violatorio de los artículos 39 y 76, numerales 10 y 12 de la Constitución Política Colombiana.

Fundamentos de la demanda

Expresa el actor:

"El Decreto extraordinario número 3069 de 1968 fue dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias que la Ley 65 de 1967 le otorgó al Presidente de la República para hacerlo. Estas facultades eran temporales —*pro tempore*— y precisas, tal como reza la norma constitucional numeral 12 del artículo 76. La temporalidad se señaló en un año. Es decir solamente dentro de un año a partir de la vigencia de la ley, podía el Presidente de la República, ejercer las funciones señaladas en el estatuto legal de facultades extraordinarias. Pero resulta que al hacer uso de las facultades extraordinarias el Gobierno resuelve ampliar indefinidamente el término, poniendo en su artículo primero la expresión "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno". Se dejó establecido que el Gobierno continúe legislando sin limitación ninguna de tiempo, se amplíe de manera total un término, que por mandato constitucional debe ser temporal. El Decreto extraordinario resulta así adicionando la Constitución, en el sentido de agregarle que no solamente *pro tempore,* sino cuando dentro de ese *pro tempore,* se amplíe definitivamente. Es una reforma constitucional por decreto extraordinario, que se hace por causas diferentes a los (sic) señalados por la propia Carta. En el término de las facultades se dispuso que la Junta Nacional de Tarifas de

Servicios Públicos se ocuparía de la vigilancia y fiscalización de las de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, y, se dejó para que no fuera la ley sino el Gobierno, quien en adelante dijera sobre cuáles otros servicios, lo que no estaba autorizado dentro de la ley de facultades, y, aun cuando estuviera autorizado sería también inconstitucional, pues la norma *pro tempore* no tiene excepciones. De otra parte resulta una facultad dada en ejercicio de otra facultad extraordinaria, pero inconstitucional ... En conclusión, tenemos que la frase demanda (sic) es violatoria del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por los siguientes hechos:

"a) Amplía indefinidamente la temporalidad —*pro tempore*— de un año, que le señala la Ley de facultades 65 de 1967;

"b) No está autorizada, ni facultada, por la ley para la creación de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, ni tácita, ni expresamente, faltando al requisito de ser 'precisas';

"c) No se puede por decreto ordinario adicionar la norma constitucional volviendo indefinido lo que debe ser *pro tempore,* y, deduciendo, adivinando, lo que debe ser preciso".

Agrega el demandante:

"La frase demandada no estaba autorizada por la ley de facultades y se salió del marco temporal al querer prolongar indefinidamente el ejercicio de las facultades".

Concepto del Procurador

Fue emitido el 11 de julio de 1980 bajo el número 438. En lo pertinente expresa:

"Ostensible si es la transgresión que la parte de la norma acusada hace de la Carta Fundamental. En uso de facultades extraordinarias precisas y *pro tempore,* el Presidente de la República no puede autofacultarse en forma alguna, ni mucho menos darse a sí propio facultades por tiempo indefinido para legislar sobre asuntos que la ley respectiva sólo le otorga por tiempo específico, definido, limitado. Al incluir dentro del artículo 1º del Decreto-ley número 3069 de 1968 el giro 'así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno', éste se convierte, contrariando la Carta Superior, en legislador ordinario y suplanta al Congreso Nacional, con lo cual se adscribe funciones legislativas propias del órgano correspondiente (artículo 76-10), e incurre en 'un exceso o una desviación de poder, con la consecuencia de hacer inexequible la norma respectiva'. Esto y más ha dicho la honorable Corte Suprema de Justicia en diversidad de fallos y es jurisprudencia constante del alto Tribunal, por lo cual no es menester abundar en mayores consideraciones".

Consideraciones de la Sala

I. Es competente la Sala para conocer de la demanda presentada en razón de lo dispuesto en el artículo 58, numeral 4º, del Acto legislativo número 1 de 1979, reformatorio del artículo 214 de la Constitución Nacional.

II. El Decreto 3069 de 1968, del cual hace parte el artículo 1º en donde se encuentra la frase demandada, fue expedido el 16 de diciembre del año citado, ésto es, dentro del término de un (1) año fijado en la Ley 65 de 1967 (diciembre 28) que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias 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 de 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 clases de empleos;

"h) Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las 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".

III. En sus planteamientos el demandante insinúa que en la ley de autorizaciones —Ley 65 de 1967— no aparece muy precisa la facultad ejercitada por el Presidente de la República en el Decreto extraordinario número 3069 de 1968, toda vez que aquella no lo autoriza para la creación de un organismo encargado de ejercer la fiscalización y revisión de las Tarifas de Servicios Públicos. No obstante, manifiesta que ello no es motivo de la demanda: "Sencillamente lo dejamos anotado al margen, para lo que en el futuro planteemos sobre el particular en demanda ante la misma Corte Suprema de Justicia".

La petición final está concebida en los siguientes términos:

"... Solicito de la Sala Constitucional de la honorable Corte Suprema de Justicia, que previo el agotamiento de los procedimientos señalados, se declare que es inconstitucional el artículo 1º del Decreto extraordinario número 3069 de 1968 en la parte que dice: '... así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno' ".

IV. Por medio de la Ley 65 de 1967, artículo 1º, el Congreso de Colombia revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año contado a partir de su vigencia, para los efectos que allí se señalan. Con base en esas autorizaciones el Gobierno Nacional dictó el Decreto 3069 de 1968, que, en su artículo 1º crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, atribuyéndole funciones de control y fiscalización de las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, *así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno.*

V. El artículo 76, numeral 12 de la Constitución, permite al Congreso "revestir *pro tempore* al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

Al Presidente de la República le corresponde ejercer esas facultades y dictar los decretos con la fuerza legislativa que aquella norma contempla (artículo 118-8, Constitución Nacional).

Las dos disposiciones que se citan atenúan el principio de la separación de funciones del poder, pues abren la posibilidad de que el Gobierno, temporalmente y por mandato del legislador, ejercite algunas de las que le corresponden normalmente al Congreso.

VI. Cuando el Presidente de la República hace uso de esas facultades está ejercitando una atribución de competencia excepcional, autorizada por la Constitución y condicionada por la ley de autorizaciones. Es entonces necesario, porque así lo establece nuestra Carta Fundamental, que se reúnan estas condiciones, como en repetidas oportunidades lo ha dicho la Corte:

a) Que las facultades se concedan por un tiempo limitado; de allí la expresión *pro tempore;*

b) Que sean precisas, y

c) Que sean consecuencia de una necesidad que así lo exige o porque lo aconsejen las conveniencias públicas.

VII. Observa la Corte que la expresión acusada como inconstitucional presupone una violación, por parte del Presidente de la República, de las facultades extraordinarias de que fue investido. Se trata de la indefinición en el tiempo en el ejercicio de aquellas, tiempo limitado a un año, como ya se dijo.

En efecto: en el artículo 1º del Decreto 3069 de 1968, dictado en el ejercicio de las facultades concedidas al Ejecutivo por medio de la Ley 65 de 1967 se expresa que, en el futuro, el Gobierno determinará sobre qué otros servicios públicos se ejercerá la función de fiscalización y control por parte de la Junta Nacional de Tarifas. Ese y no otro es el sentido de la frase *así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno.*

En otras palabras, el Gobierno, en el Decreto mencionado, artículo 1º, está prolongando en el tiempo las facultades de que fue investido por sólo un año; está asumiendo funciones que sólo le corresponden al legislador y, en fin ha incurrido en un exceso o desviación de poder, que determina la inexequibilidad de la frase acusada.

Por estimarse violado el artículo 118-8 de la Constitución Nacional, de acuerdo con las consideraciones precedentes, se declarará inexequible la expresión "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno" contenida en el artículo 1º del Decreto extraordinario número 3069 de 1968. Se considera que no hubo violación del artículo 76-12 ya que esta norma sólo puede ser quebrantada por el Congreso cuando no ajusta a ella las leyes de facultades extraordinarias que dicta.

Por lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 58, numeral 4º del Acto legislativo número 1 de 1979, reformatorio del artículo 214 de la Constitución Nacional,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE, la expresión "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno" contenida en el artículo 1º del Decreto extraordinario número 3069 de 1968.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente

Carlos Medellín, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García, Mario Latorre Rueda, Humberto Mesa González.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CONTROL DE ARRENDAMIENTOS DE HABITACION Y LOCALES URBANOS

Exequibles los artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., agosto 26 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada según Acta número 41 de agosto 26 de 1980.

REF.: Expediente número 795. Demandante: José Laureano Castro Mejía. Artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979. (Control de Arrendamientos de habitaciones y locales urbanos).

Comparece ante la Corte Suprema de Justicia el ciudadano José Laureano Castro Mejía en solicitud de la declaratoria de inconstitucionalidad, y por ende la inexequibilidad, del parágrafo del artículo 3º de la Ley 7ª de 1943 y de los artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979.

La demanda contra el parágrafo de la Ley 7ª de 1943 no fue admitida en virtud de que dicha ley fue declarada exequible por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia de noviembre 30 de 1948 (*Gaceta Judicial,* Tomo LXV, páginas 32 y siguientes). Porque el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre la validez constitucional de una norma acusada es definitivo, produce efecto *erga omnes* y clausura para siempre el debate al respecto. A no ser que, después de declarada la exequibilidad, sufra modificación o enmienda el ordenamiento constitucional ante cuya luz fue confrontada la norma legal o decretal impugnada, de manera que la norma de inferior categoría venga a resultar *a posteriori* en contradicción con los nuevos preceptos constitucionales, evento que aquí no ha acontecido.

La antedicha Ley 7ª de 1943, "por la cual se dictan algunas disposiciones de carácter económico y se dan unas autorizaciones al Gobierno", dispone en el parágrafo de su artículo 3º: "Autorízase igualmente al Gobierno para dictar las medidas necesarias a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos".

Disposiciones acusadas

Queda concretado, pues, el objeto de la acusación a que el presente negocio se refiere, a los artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979, cuyo tenor literal es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 3209 DE 1979
"(diciembre 28)

"por el cual se prorroga la vigencia y se modifican los Decretos 2770 de 1976, 063 y 2923 de 1977 y 2813 de 1978, sobre congelación de precios de arrendamientos en áreas urbanas.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confieren la Ley 7ª de 1943 y el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional,

"Decreta:

"Artículo 1º Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1980 la congelación de arrendamientos establecida por los Decretos 2770 de 1976, 063 y 2923 de 1977, y 2813 de 1978, salvo los casos previstos en los artículos siguientes:

"Artículo 2º A partir del 1º de enero de 1980 se reajustarán los precios mensuales de los arrendamientos, de la siguiente manera:

"a) En un 10% los de los inmuebles destinados a vivienda cuya renta mensual sea superior a $ 5.000.00 y que tuvieren un año o más de congelación.

"b) En un 20% los de los inmuebles cuya destinación sea distinta a vivienda o comercio, que tengan un precio mensual superior a $ 2.500.00 y un año o más de congelación".

Fundamentos de la acusación

Considera el demandante infringidos los preceptos del Estatuto Superior números: 2, 32, 55, 76, inciso 1º y ordinales 1, 2, 11 y 118 ordinal 8º, por las razones que sintéticamente pueden expresarse así:

Los mencionados artículos establecen el principio constitucional de la separación de los poderes al trazar dos órbitas de competencia bien delimitadas: una la del Congreso, otra la del Presidente. La ley de autorizaciones tiende a entregarle en forma indirecta al ejecutivo una potestad reglamentaria administrativa que formalmente pertenece al Congreso, con el agravante para éste de que entregada la potestad pueda aquél cuantas veces quiera modificar su desarrollo o decisión hasta tanto la ley no haya desaparecido.

Concepto del Procurador

Estima el Procurador General de la Nación que los artículos acusados del Decreto 3209 de 1979 se ajustan a la Constitución, como lo ha venido sosteniendo la Corte Suprema, primero, al declarar exequible la Ley 7ª de 1943 que otorga autorizaciones al Gobierno para establecer el control de arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos, y luego cada vez que han sido acusados los decretos en cuya virtud periódicamente el Gobierno ha venido haciendo uso de tales autorizaciones.

Y, en consecuencia, solicita el señor Procurador la declaratoria de exequibilidad de los artículos acusados.

Competencia de la Corte

Por tratarse de decreto intervencionista es competente la Corte en virtud de lo dispuesto expresamente por el artículo 214, ordinal 4º, del estatuto superior, tal como quedó según el artículo 58 de la reciente enmienda constitucional de 1979, que le atribuye a esta entidad la función de decidir sobre la exequibilidad de los decretos expedidos con fundamento en el artículo 32.

Consideraciones de la Corte

1ª La enmienda constitucional de 1936 estableció que las autoridades de la República están instituidas, entre otros fines, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares (artículo 16). Que la propiedad es una función social que implica obligaciones (artículo 30). Y consagró también el intervencionismo del estado "por medio de leyes" en las empresas públicas o privadas para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas (artículo 32).

2ª En vista de las dificultades doctrinales a que dio lugar la locución "por medio de leyes" —y que determinaron la inexequibilidad de buena parte de las disposiciones sobre regulación de la industria bananera (Ley 125 de 1937)—, el constituyente de 1945 la sustituyó por la de que aquella intervención la haría el estado "por mandato de la ley".

3ª Para el ejercicio de la potestad intervencionista en materia de arrendamiento de habitaciones y locales urbanos, el Congreso expidió la atrás citada Ley 7ª de 1943, contentiva de autorizaciones al Gobierno para el indicado fin.

4ª Acusada dicha ley, la Sala Plena de la Corte en sentencia de 30 de noviembre de 1948, la encontró ajustada en un todo a la Constitución. Consideró que se trata de una ley *mixta,* pues simultáneamente "se dan autorizaciones ordinarias administrativas, autorizaciones legislativas en virtud de facultades extraordinarias *pro tempore,* y disposiciones de intervención en las industrias".

Y más adelante en otro pasaje esencial, se dice:

"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 sólo 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 movi-

liza 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.

El parágrafo acusado no viola la Constitución, en sus artículos 55 y 76, porque estas normas que señalan funciones separadas al Congreso y al Gobierno, hay que contemplarlas teniendo en cuenta la del artículo 32 que consagra la intervención del Estado en las industrias. Y no quebranta tampoco el artículo 80 numeral 2º porque la Ley 7ª de 1943 tuvo origen, de acuerdo con ese precepto, en una modificación a un proyecto presentado al Congreso por el Ministro de Hacienda".

5ª En el año de 1965 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 46 (enero 14) "por el cual se dictan disposiciones sobre el control de precios".

En sentencia de marzo 3 de 1971, la Sala Plena de la Corte lo declaró exequible por considerarlo ajustado a las disposiciones de la Ley 7ª de 1943, que expresamente califica de ley —cuadro de intervención—. La anterior doctrina de la Corte ha sido reiterada en dos posteriores y sucesivas providencias:

En sentencia de fecha 25 de agosto de 1977 que declara exequible el Decreto 2770 de 1976 sobre control de precios de los arrendamientos en las áreas urbanas, y en sentencia de agosto 3 de 1978, que declara exequible el Decreto 2923 de 1977 (diciembre 20), "por el cual se prorroga la vigencia y se complementan los Decretos 2770 de 1976 y 63 de 1977 sobre control de precios de arrendamientos en las áreas urbanas".

6ª Conviene reproducir aquí el siguiente pasaje de la precitada sentencia de marzo 3 de 1971, transcrito también expresamente en las dos providencias posteriores:

"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 con tiempo limitado, y por ende, el Gobierno puede dictar decretos extraordinarios equivalentes a una ley cuadro de intervención, pero dentro de este término", y

7ª No cabe el argumento invocado por el actor y que se basa en un salvamento de voto a algunas de las antedichas sentencias, consistente en que el nuevo Código de Comercio al regular íntegramente la materia derogó la ley de autorizaciones de 1943 y reasumió con dicho Código el legislador su facultad interventora. Porque el Código de Comercio, como es obvio, se refiere específicamente a locales arrendados para establecimientos de comercio, y de ninguna manera a los arrendamientos de viviendas en las áreas urbanas.

Decisión

En mérito de las consideraciones expuestas la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLES los artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL EJECUTIVO. MANEJO DE HIDROCARBUROS

Inexequible la frase "con cargo al armador o su representante" del artículo 11 del Decreto 1875 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., septiembre 9 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 54 del 9 de septiembre de 1980.

REF.: Expediente número 807. Demanda: artículo 11 del Decreto 1875 de 1979. Actor: Pablo Cárdenas Pérez.

El ciudadano Pablo Cárdenas Pérez, en demanda admitida por auto del 1º de julio pasado, ha pedido la declaratoria de inexequibilidad del artículo 11 del Decreto 1875 de 1979, en la parte en que dispone: "con cargo al armador o su representante", la cual subraya la Corte en la siguiente transcripción:

"Artículo 11. Cuando una nave o artefacto naval deba cargar o descargar hidrocarburos o sus derivados o cualquier otra sustancia contaminante o potencialmente contaminante en puerto colombiano público o privado, la Dirección General Marítima y Portuaria, por intermedio del Capitán de Puerto respectivo, designará con cargo al *armador o su representante,* un inspector para que a bordo controle la operación".

Considera el demandante que la parte acusada de la disposición transcrita infringe los artículos 2, 16, 43, 55, 76-12 y 118-8 de la constitución. Funda tal afirmación en los siguientes argumentos:

La norma acusada se dictó con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 10 de 1978, con base en las cuales el Gobierno "no podía crear cargas especiales, ni imponer contribuciones a determinados sectores o a los empresarios del transporte marítimo o fluvial, en particular a los armadores o a los representantes de éstos", pues excedía dichas facultades y, además, violaba el artículo 43 de la Constitución que reserva la competencia para establecer contribuciones a las corporaciones públicas de elección popular, competencia que no fue conferida al Gobierno por la ley citada.

El exceso en el ejercicio de las facultades implica también, según el criterio del actor, violación de los artículos 2 y 55 de la Constitución, porque el Gobierno no usó tales facultades en los términos prescritos en tales disposiciones, y por igual razón rompió la igualdad de tratamiento que debe darse a todas las personas al tenor del artículo 16 del estatuto constitucional. Desde luego, aquel exceso, produce en primer término la violación de los artículos 76-12 y 118-8.

Por su parte, el Procurador solicita que la Corte declare exequible la parte acusada del artículo 11 del Decreto 1875, por cuanto "la gama de facultades otorgadas al Gobierno Nacional (ha debido darlas justamente al Presidente de la República para acomodarse a las formalidades y terminología del artículo 76-12 de la Carta), es de tal variedad y precisión que no le permite al suscrito Procurador dudar acerca de que la norma acusada no infringe al mandato en que ella se funda (Ley 10 de 1978) y, por contera, tampoco quebranta el artículo 118-8 de la Constitución Política. Como en la acción ciudadana bajo referencia se ataca no a la ley de facultades (Ley 10 de 1979) sino al decreto-ley basado en ella, mal hace el actor en pretender que se ha violado o en afirmar que se violó al artículo 76-12 de la Carta, como en casos similares lo ha dicho la honorable Corte Suprema".

Agrega el Procurador argumentos relacionados con la importancia de la ecología y expresa:

"... El Congreso faculta al Gobierno Nacional para 'reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fuere necesario' para la defensa del medio marino; esta facultad extraordinaria envuelve una autorización de la mayor importancia y de gran variedad y precisión, como atrás dije, comoquiera que una 'reorganización' significa una renovación, una restauración, una reparación total, esto es, una nueva y distinta ordenación u organización. No es justo que el cargue o descargue de hidrocarburos y demás derivados del petróleo y sustancias contaminantes o potencialmente degradantes del medio ambiental, con los escandalosos e insoportables precios que imponen a la población humana los pocos países productores del crudo, con los evidentes peligros que la maniobra implica para la polución a que me vengo refiriendo, no es justo, pues, que la operación se efectúe gratuitamente para los armadores de los barcos cargueros y grandes flotas transportadoras de esos productos y que sea el país el que deba correr con los gastos que la operación conlleva; como el Estado tiene que mirar ante todo 'el desarrollo económico del país y las necesidades del pueblo colombiano' —lo cual persiguen tanto la disposición acusada como la ley de facultades—, es preciso que las erogaciones que requiere la maniobra de cargue y descargue no resulten a costa de todos los contribuyentes, sino que el beneficiado con la operación, esto es, el respectivo armador, como comerciante que es (Cfr. Código de Comercio, artículo 1473), sea quien directamente retribuya, no en forma de contribución, como lo afirma el demandante, sino a través del pago respectivo, los servicios de 'un inspector para que a bordo controle la operación' de cargue o descargue, según los términos de la norma demandada. Siendo el armador de la correspondiente nave quien se está beneficiando con el transporte del producto (cargue o descargue, compra o venta), es él quien debe sufragar el costo que implique los servicios del respectivo inspector que controle la operación, pues de lo contrario, si esos gastos los tuviera que cubrir el Estado, aquél estuviera recibiendo un enriquecimiento sin causa".

Consideraciones

1ª El Congreso de Colombia, por medio de la Ley 10 de 1978 (agosto 4) confirió facultades al Gobierno Nacional así:

"Concédense facultades al Gobierno Nacional, por el término de doce meses a partir de la sanción de la presente ley, para dictar las disposiciones, reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fuere necesario, para proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio de las necesidades del pueblo colombiano y el desarrollo económico del país.

"En virtud de estas facultades el Gobierno Nacional podrá hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales que considere del caso".

En uso de estas facultades el Presidente de la República expidió el Decreto número 1875 de 1979 (agosto 2) "por el cual se dictan normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino y otras disposiciones". Por la fecha de expedición, este decreto, en consonancia con la promulgación de la ley (agosto 18 de 1978) fecha en que empieza la vigencia, cumple la exigencia de temporalidad de las facultades.

2ª Este Decreto 1875, del que hace parte el artículo 11 parcialmente acusado, tiende a proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y a alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio del pueblo colombiano. El Decreto enunciado es una ampliación del 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, que ha tomado ordinariamente la denominación de Derecho Ecológico. Concretamente el Decreto tiende a impedir la contaminación marina por medio de sustancias nocivas a la salud humana y de los seres vivientes y esta función se asigna a la Dirección General Marítima y Portuaria, la que puede delegar parcialmente el control en determinados casos a los capitanes de puerto.

3ª A este propósito la ley faculta al Gobierno Nacional para reorganizar las referidas entidades y dependencias nacionales o crear otras que sean necesarias a fin de proveer a la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas para alcanzar el debido aprovechamiendo de los recursos naturales que contienen. Son facultades para organizar las entidades que han de aplicar el derecho ecológico y la manera como deben cumplir sus funciones.

Para esto puede el Gobierno dictar las disposiciones pertinentes y en el orden económico "hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales que considere del caso" en los términos del artículo 11, inciso 2º, operaciones taxativamente señaladas y que, por tanto, exclu-

yen la posibilidad de imposición del gravamen censurado.

4ª Las facultades en el orden económico, se reducen, pues, a obtener empréstitos, hacer apropiaciones y efectuar traslados presupuestales que sean necesarios para el desarrollo de las funciones de policía administrativa o de defensa ecológica de las áreas marítimas. Desde luego los empréstitos, las apropiaciones y los traslados presupuestales han de ceñirse a las normas constitucionales y legales que regulan tales actos.

5ª Por parte alguna contiene la ley de facultades una autorización que permita encontrar fundamento al establecimiento de impuestos, gravámenes, contribuciones o tasas a quienes desempeñen las actividades lícitas comerciales de cargue o descargue de sustancias contaminantes o presuntamente contaminantes en puertos colombianos. Esta función es propia del legislador, como ya se vio y no se encuentra que la haya transferido al Gobierno en la ley de facultades.

6ª Si el inspector, a quien se autoriza para controlar el cargue o descargue de materias nocivas real o presuntamente, es funcionario o empleado del Estado, a éste incumbe el pago correspondiente a la función desempeñada, pero con fondos públicos; y si se trata de particulares, tanto el Inspector como el Armador, el Gobierno, sin facultad expresa no puede regular ese servicio.

La norma en la parte acusada, viola el artículo 118-8 de la Constitución por exceso en el ejercicio de las facultades legales.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE la frase "con cargo al armador o su representante" del artículo 11 del Decreto 1875 de 1979.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Mesa González, Carlos Medellín Forero, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario

Salvamento de voto

Con respeto formulamos nuestro disentimiento con el fallo que antecede, pues creemos que su decisión ha debido ser favorable a la constitucionalidad de la norma acusada, en razón de las siguientes consideraciones:

El Gobierno se ajustó en el ejercicio de las facultades que le otorgó la Ley 10 de 1978 al límite temporal señalado en la misma para tal efecto.

En cuanto al fondo de la cuestión de constitucionalidad planteada en la demanda es necesario, para dilucidarla, de un lado, determinar exactamente las facultades atribuidas al ejecutivo, y de otro, establecer el carácter de la obligación económica creada a cargo de los armadores o a sus representantes por la disposición acusada.

Tenemos, entonces que el artículo 11 de la Ley 10 de 1978, en el primer aspecto indicado, otorga al Gobierno "para proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas", las siguientes facultades:

a) Dictar disposiciones;

b) Reorganizar entidades y dependencias nacionales;

c) Crear entidades y dependencias nacionales, necesarias para tales efectos, y

d) Hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales "que considere del caso", según el texto del inciso segundo del artículo 11 en mención.

Como se ve, es posible clasificar dichas facultades, desde el punto de vista de su naturaleza, en tres grupos: normativas, de organización, y presupuestarias, siendo las dos últimas de carácter operativo.

De este modo de ver, resulta evidente que las enunciadas facultades legales comprenden específica y precisamente la potestad para dictar las disposiciones de policía administrativa de las áreas marinas y las de fomento de la explotación de sus recursos, las de reorganización y creación de organismos que hagan efectivas esas disposiciones, y la de adoptar las operaciones presupuestarias y crediticias que permitan ponerlas en ejecución.

Ahora bien: la disposición acusada obliga a los armadores o a sus representantes, cuando haya cargue o descargue de hidrocarburos, de sus derivados o de cualquier otra sustancia contami-

nante, en puerto colombiano, a que costeen los honorarios del inspector que controle a bordo las referidas operaciones, medida de policía administrativa, en cuanto ésta significa prevención, medida de prudencia protectora del ambiente y los recursos naturales.

De este modo, tal carga económica no implica, como afirma el actor, creación de contribuciones, en el sentido que tiene este concepto en el artículo 43 de la Constitución, ni tampoco, como asevera el mismo, con su establecimiento se rompe la igualdad ante la ley, implícita en el artículo 16 del mismo estatuto; esto es, que la Ley 10 citada contiene facultad suficiente y expresa para establecer esa obligación, y es la general de "dictar disposiciones" para efectos de defensa y fomento de los recursos marinos, en sus aspectos económico y ecológico. Y en ella cabe ampliamente la de determinar la de inspección y vigilancia sobre operaciones que crean, por actuaciones de los particulares, riesgos de contaminación que es necesario precaver.

"Dictar disposiciones", en su recto sentido, es facultad reguladora que alcanza no sólo para fijar los modos de actividad o las conductas que se permiten o prohíben, sino que envuelve, en tratándose de medidas policivas, la de imponer a quienes crean las situaciones que exigen esas medidas particulares, la carga correspondiente.

En el presente caso, se repite, no se trata de un problema tributario o fiscal, que sí excedería las facultades conferidas por la Ley 10, sino de una cuestión distinta atinente a la ecología y al desarrollo económico de las áreas marinas colombianas, aspectos que sí encajan en las facultades, puesto que tienden a regular y determinar los efectos que en aquellos campos producen directamente o por representación los armadores que operan con sustancias contaminantes del mar, y de cuyas consecuencias han de responder, debiendo por tanto someterse a las normas preventivas que el Estado establece para precaver los daños que puedan derivarse de aquellas operaciones. El costo de esa vigilancia, por ser especial y exigido por la actividad específica de quien es ocasión de la misma y crea aquel riesgo, debe ser de su cargo.

Esto permite precisar que no se trata de ningún impuesto, pues carece de la generalidad que a éste caracteriza; ni de tarifa, derecho o tasa con que se retribuye un servicio público de los que presta el Estado en sus puertos, pues aquel control no tiene categoría servicial; ni de contribución compensatoria de alguna actividad útil o benefactora del Estado, sino del pago de una vigilancia administrativa causada por la actividad de un particular y que puede causar daño social, pago que se genera como una contraprestación directa de la carga que ese particular impuso al Estado.

En consecuencia, el Gobierno no incurrió en exceso y, por lo mismo, no infringió los artículos 2º, 43 y 55. Tampoco, como ya se dijo, violó el artículo 16. Así mismo, no hubo violación del artículo 118-8, y menos del artículo 76-12, puesto que esta disposición sólo puede ser quebrantada por el Congreso al no ajustar las leyes de facultades extraordinarias que dicte a sus prescripciones.

Es pertinente agregar, por fin, que el poder de policía del Estado no puede limitarse a una regulación restrictiva del ejercicio de los derechos de las personas, sino que con un criterio nuevo y amplio debe procurar también la realización del principio constitucional de que el interés privado debe ceder ante el interés social, como lo enseña el artículo 30, y a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares, según lo estatuye el artículo 16, para proteger la vida, la honra y los bienes de los habitantes del país, que es el fin del Estado. Dentro de esta concepción cabe la facultad para exigir que quienes, al ejercer un derecho, generan con su actividad una amenaza especial a los derechos de los otros, que no existe ni resulta del simple hecho de la convivencia, pues cuando ello ocurre tal riesgo está a cargo del Estado, corren con el costo de las medidas de prevención que obligan a adoptar para eludir los efectos de aquella.

En consecuencia, reiteramos nuestro criterio de que la norma acusada no excede las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 10 de 1979 y ha debido ser declarada EXEQUIBLE.

Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Gonzalo Vargas Rubiano.

REGLAMENTACION PARA AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL
CONFISCACION

Inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 21 de 1979

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., septiembre 16 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada según Acta número 56 del 16 de septiembre de 1980.

REF.: Expediente número 805. Norma demandada: artículo 8º de la Ley 21 de 1979. Actor: Hernando Bodensiek Sarmiento.

El ciudadano Hernando Bodensiek Sarmiento, mediante demanda presentada el día 23 de junio del presente año, solicita se declare la inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 21 de 1979, cuyo texto es el siguiente:

"LEY 21 DE 1979
" (abril 27)

"*por medio de la cual se establecen unas categorías en los Agentes de la Policía Nacional, se crea una bonificación y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"... ... ...".

"Artículo 8º Los Agentes de la Policía Nacional que sean separados del servicio en forma absoluta, por haber recaído sobre ellos sentencia condenatoria de la Justicia Penal Militar o de la Ordinaria que les imponga presidio o prisión por delitos de peculado, concusión, cohecho, secuestro o extorsión, no podrán percibir asignación de retiro o pensión, si a ello hubiere lugar, por un tiempo de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Si la separación absoluta del servicio activo fuere decretada por disposición de un Tribunal Disciplinario, la inhabilidad para percibir asignación de retiro o pensión será de cinco (5) años, a partir de la fecha de la disposición que ordene la separación".

Razones que se aducen

Considera el actor que la disposición legal acusada es violatoria de los artículos 30 y 34 de la Constitución Política de Colombia. Por su parte el ciudadano Luis Alfonso Castro Ortiz, quien legalmente se ha hecho presente como coadyuvante, indica también como violados los artículos 52, 77, 167 y 218 del mismo código constitucional.

Sostiene el actor que la asignación de retiro o pensión adquirida por los Agentes de la Policía Nacional "después de cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 2340 del 3 de diciembre de 1971 ... es *un derecho adquirido con justo título y con arreglo a las leyes civiles* ... y por lo tanto no puede ser desconocido ni vulnerado por ninguna ley de la República". Agrega que la norma acusada constituye pena de confiscación sobre el patrimonio legalmente adquirido por los Agentes de la Policía Nacional cuando incurran en sanción por la comisión de uno de los delitos allí establecidos o sea que está tratando de revivir una pena accesoria que establecía el Código Penal en su artículo 58 y que en razón a que era claramente inconstitucional y perjudicial para el patrimonio familiar, que debe ser protegido por las leyes, fue modificado por medio del artículo 12 de la Ley 16 de 1969 que hizo desaparecer del Estatuto Penal la parte que decía: "La pérdida de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial ...". Opina también que cuando dicha pena accesoria existía en nuestro régimen legal, fue objeto de severas críticas por parte de muchos jurisconsultos, y cita conceptos de otros en apoyo del aserto de que la norma acusada entraña suprema injusticia porque recae no sólo sobre el actor del delito sino sobre su familia.

Igualmente es opinión del demandante que la disposición legal por él acusada conduce a un

"enriquecimiento sin causa" para el Estado, "pues se estaría apropiando de los dineros pertenecientes a una persona o a su familia y que los ha adquirido con justo título"; que "la ley contiene silencios que en un momento dado serían difíciles de subsanar" ya que, según él, no se sabe "qué sucedería con la familia o los herederos del condenado que falleciera dentro del lapso de la aplicación de la pérdida de la pensión o asignación de retiro" ... "dudas o imprecisiones que lesionan el principio o criterio de legalidad"; y que las asignaciones de retiro y demás prestaciones sociales "son inembargables salvo en el caso de juicio de alimentos".

Por otra parte, el ciudadano Luis Alfonso Castro Ortiz en escrito presentado el 22 de julio próximo pasado, con posterioridad a la fecha de remisión del expediente al Procurador General de la Nación, manifiesta que coadyuva la demanda de inexequibilidad y señala, como se dijo, otros artículos de la Carta que considera violados. Sus razones propias se resumen así:

Según el artículo 52 de aquélla, las disposiciones de su Título III se incorporan en el Código Civil, y no pueden ser modificadas sino por otro acto reformatorio de la Constitución; en cuanto la norma acusada afecta el principio de los derechos adquiridos, que pertenece al mismo título de la Constitución incorporado a dicho Código, al hacerlo contradice lo dispuesto sobre la jerarquía de las normas que pueden introducirle modificaciones. Además, "de un lado se está organizando el Cuerpo de Policía Nacional y del otro estableciendo penas, cuestiones que corresponden a materias diferentes, o sea en el primer caso a disposiciones de orden administrativo y social, y en el segundo a políticas de orden penal y de procedimiento judicial". En esa forma resultan violentados los artículos 77 y 167 de la Constitución.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación se ha pronunciado sobre la demanda que es objeto del juicio de la Corte. En su opinión, la disposición legal acusada no constituye pena de confiscación. Como explica Francesco Carrara (Cfr.: Su "Programa", Volumen II, Capítulo IV, párágrafo 668), "la ley, como castigo del delito, puede quitarle al delincuente *todo* su patrimonio, y entonces la pena toma el nombre de *confiscación,* o sólo *una parte,* y entonces se llama *multa* ...", afirmación que comparten otros maestros del derecho penal como Cuello Calón, Fontan Balestra y Giuseppe Maggiore. Diccionarios y enciclopedias jurídicas y de la lengua reconocen igual acepción al término *confiscación.* En cuanto a jurisprudencia, cita el Procurador la de la Corte (Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, fallo de 16 de junio de 1976): "La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el despojo, sin compensación, que da por resultado la pérdida *de los bienes* confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo. En síntesis, la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa justa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión del *patrimonio* de una persona".

En cuanto al cargo de que el artículo 8º de la Ley 21 de 1979 es contrario al precepto de la Constitución —artículo 30— que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título, el Procurador afirma que "los sueldos de retiro o pensiones jubilatorias ya causadas constituyen un derecho de propiedad privada y como tal no pueden ser ignorados u olvidados ni lesionados por una ley posterior. Después de causadas legalmente, dichas prestaciones sociales ingresan al patrimonio particular del titular de las mismas".

Además de lo anterior, manifiesta el Procurador que ha encontrado otra violación de norma constitucional, la del artículo 17 de la Carta, en la acusada disposición legal: "Como derechos inalienables de la persona y como consecuencia del trabajo que son la pensión, la jubilación y el sueldo de retiro, deben gozar, tienen que gozar efectivamente y en todo tiempo y circunstancia de la 'especial protección del Estado', según lo impone el citado artículo 17 de la Constitución Política". El concepto del Jefe del Ministerio Público concluye con algunas consideraciones sobre aspectos sociales relacionados con la necesidad de proteger a la familia; sobre la discriminación que a su juicio se establece "al cubrir o castigar con semejante sanción solamente a un estamento minúsculo o asaz reducido de la sociedad colombiana"; sobre el carácter personal de las penas que no permite trasladarlas a las familias de los delincuentes; sobre la supresión en las nuevas normas penales de la pena accesoria que determina la norma acusada; y sobre principios de la Sociología Criminal aplicables al caso que, además, guardan relación con los derechos humanos. En consecuencia, el Procurador solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 8º de la Ley 21 de 1979, materia de la acción en referencia.

Consideraciones de la Corte

En síntesis los cargos en que se basan las acusaciones contra la norma legal cuya inexequibilidad ha sido demandada vienen a ser: que por ella se establece la pena de *confiscación;* que su aplicación implica desconocimiento o vulneración de *derechos adquiridos;* que las prescripciones del Título III de la Constitución, incorporadas al Código Civil, *no pueden ser modificadas sino por acto reformatorio de la Carta;* que por determinar una pena accesoria correspondiente a ciertos delitos, *el precepto acusado se incluyó en estatuto legal de carácter diferente;* que contradice la regla constitucional sobre *protección por el Estado al trabajo.* Procede entonces analizar cada una de estas imputaciones.

Primera. La prohibición de imponer la pena de confiscación ha sido en Colombia tradición constitucional casi sin excepciones. Apareció en 1830; se reprodujo en 1832 y luego en 1843; sin razón conocida desapareció en 1853 pero se restituyó en 1858 y se renovó en 1863. El actual artículo 34 de la Carta procede sin alteración desde 1886. Tiene que ver la confiscación con el hecho de privar de manera arbitraria a alguien de sus bienes y aplicarlos al fisco, término contenido en la composición semántica de la palabra. Históricamente se presenta con carácter de pena y se la utilizaba en su tiempo como arma eficaz en la contienda política, a partir de su origen romano bajo Sila. Sustancialmente contraría los derechos humanos. Se opone en esencia al derecho de propiedad, ya que mediante la confiscación se despoja por fuerza a una persona de los bienes que legítimamente le son propios, para entregar su dominio al fisco, es decir, al patrimonio del Estado, como acto unilateral y exclusivo de éste a título de sanción individual.

No abundan las explicaciones sobre los elementos constitutivos de la confiscación ya que, por fortuna, ha sido institución penal ausente de nuestra legislación. Sin embargo, quienes de ella se han ocupado, entre otros la Corte, coinciden en la indicación de que para que exista se requiere que comprenda todos los bienes del sujeto penado, y desde luego que ello ocurra sin compensación de parte de quien confisca. Cuando la norma en el presente caso acusada de confiscación ordena la suspensión del derecho de los Agentes de la Policía Nacional a asignación de retiro o pensión durante cierto tiempo y por la comisión de determinados ilícitos, tal medida no incluye la universalidad de su patrimonio, si es que se acepta que aquel derecho forma parte de éste, ni significa la privación definitiva del derecho cuyo uso se suspende temporalmente, como sí ocurre cuando hay confiscación.

Segunda. La asignación de retiro o pensión, es un derecho que la ley concede a estos servidores del Estado, consecuencia de su delicado trabajo en beneficio de la seguridad social. Como todo derecho representa una situación jurídica concreta que se produce en un momento determinado, a partir del cual se dice de aquél que ha sido adquirido con arreglo a los requerimientos de la ley. En tratándose de pensiones de jubilación o sus equivalentes, exige ella básicamente una determinada acumulación del tiempo de servicio al mismo patrono, en este caso al Estado, y tener una edad preestablecida. Cumplidos todos los requisitos legales de manera completa, por fuerza de los hechos y en virtud de la ley surge el correspondiente derecho como realidad concreta, y su titular adquiere las atribuciones que emanan del mismo, entre ellas las de exigir su protección y su efectividad.

Gran diferencia hay entre esta situación y la inmediatamente anterior de una misma persona respecto a sus derechos. Antes de completarse el tiempo de servicio exigido por los reglamentos legales, y la edad por ellos requerida, el Agente de Policía, en nuestro caso, sólo tiene lo que suele llamarse una mera expectativa, *spes debitum iri,* esperanza de lo que se le deberá, vale decir, la gestación de un derecho que podrá o no tener realidad definitiva como efecto de factores temporales preponderantes. En ciertos casos, tales expectativas han merecido también alguna clase de protección legal de tipo preventivo. Pero esto no acontece en otros casos análogos, como cuando se trata de las relaciones entre el Estado y sus servidores, mientras éste pueda ejercer a su arbitrio la facultad de ponerles fin en forma unilateral.

En materia de pensiones y asignaciones de retiro carece, pues, de amparo legal la simple expectativa. Pero adquirido el derecho "con justo título, con arreglo a las leyes civiles", como reza el artículo 30 de la Carta (especificaciones innecesarias, ya que de no ocurrir en esas condiciones no puede existir un derecho, como lo anotan con razón los tratadistas), el derecho y su titular quedan inmediatamente bajo la protección dispuesta constitucionalmente para la propiedad privada, y cualquiera ley que ordene lo contrario se hace acreedora de invalidación por el juez de constitucionalidad. Cierto es que en esta y las demás ocurrencias de prestación social, los respectivos reglamentos disponen la expedición de resolución que la reconozca y or-

dene su pago. Tal acto, sin embargo, es puramente administrativo y sólo para efectos fiscales necesarios a la efectividad de la prestación, previa la liquidación de su cuantía. No es un acto jurídico declarativo del derecho, sino una actuación estatal para *verificar* la existencia del derecho a pensión o asignación de retiro. Una resolución administrativa que ignore o contradiga la existencia del derecho ya causado en debida forma, es materia de varios recursos y acciones con fuerza suficiente para dejarla sin valor y rectificar sus efectos injurídicos. Téngase en cuenta que, por lo general, los reconocimientos administrativos a los que se alude disponen la efectividad del derecho a la prestación a partir de la fecha en que éste resultó causado y adquirió su plenitud legal. Tal retroactividad significa el reconocimiento de un derecho anterior al acto administrativo que ordena su realización.

Como derecho concreto la pensión y la asignación de retiro forman parte del patrimonio del titular y, en el presente caso, parte bien importante, con seguridad, y más que de un patrimonio individual, del de la familia del Agente de Policía. Al ordenar el artículo 8º de la Ley 21 de 1979 la suspensión de ese derecho patrimonial (una vez adquirido sobra decirlo, en la forma legal), por cierto tiempo, como pena accesoria a la principal establecida para los delitos que en la norma *sub judice* se especifican, aparece flagrante su contradicción con la protección del Estado a la propiedad y a los derechos determinada en el artículo 30 de nuestro estatuto constitucional.

Tercera. La anterior consideración constituye presupuesto para el examen de otro de los cargos formulados a la norma acusada: el que se relaciona con el precepto contenido en el artículo 30 de la Carta, en cuanto garantiza la propiedad privada. Independientemente de que la misma disposición haya sido integrada al Código Civil, según orden expresa del artículo 52, lo cierto es que su clarísima jerarquía constitucional la hace prevalecer sobre cualquiera disposición de naturaleza legal. En el caso presente, si la norma acusada, que es de ley, afecta un derecho patrimonial propio de los Agentes de Policía o, lo que es lo mismo, uno de los bienes de su exclusiva propiedad, su retención indebida y definitiva sin duda resulta contraria a aquella garantía de la propiedad privada determinada por la Constitución.

Cuarta. La disposición legal objeto de este juicio prescribe una norma penal en estatuto que se refiere a disposiciones reguladoras de la administración de Agentes de la Policía y no a la sanción de los ilícitos en que puedan incurrir los miembros de tal cuerpo, como lo es la Ley 8ª de 1979, "por medio de la cual se establecen unas categorías en los Agentes de la Policía Nacional, se crea una bonificación y se dictan otras disposiciones". Efectivamente: dicha ley contiene nueve artículos, ocho de los cuales se refieren al régimen de clasificación de los Agentes, a requisitos de ingreso al denominado Cuerpo Profesional Especial, a bonificaciones de quienes forman parte de él, a ciertas prestaciones sociales con su sistema de sustitución y a las provisiones presupuestales para su cumplimiento. De manera que el artículo 8º es, en verdad, "otra disposición", pero no concordante con el carácter general de la ley, circunstancia ésta contraria a lo ordenado por el artículo 77 del Código Constitucional, que es el 12 del Acto legislativo número 1 de 1968. Hay, pues, "materia diferente", en contradicción con lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución. La Corte, en vista de tal realidad, encuentra procedente reafirmar lo expresado por ella con ocasión de dos casos similares, en estos términos:

"El Decreto 0432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional, al referirse a las acciones de inexequibilidad, comprende los dos casos 'por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución (artículo 16). De consiguiente, tanto la forma como el fondo de los proyectos y de las normas legales pertinentes, se incluyen en la Competencia de la Corte para efecto de revisar su conformidad con todo el articulado de la Constitución" (Código Sustantivo Judicial, sentencia del 16 de octubre de 1975).

"La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas o inoportunas se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original. Estas inserciones se conocieron en nuestro lenguaje parlamentario con el nombre de 'micos', para significar lo extraño y sorpresivo del precepto, en relación con el texto general de la ley. La finalidad del texto 77 es, como él lo dice, que cuando acontece lo que se viene narrando, las propuestas o disposiciones que lo contengan 'serán inadmisibles', y el Presidente de la respectiva comisión deberá rechazarlas con decisión que es susceptible de ser apelable ante la misma Comisión. Es decir, que constitucionalmente el sistema está prohibido y que ésta prohi-

bición debe hacerse cumplir primeramente por la respectiva Comisión, y finalmente por la Corte, mediante la acción respectiva" (Código Sustantivo Judicial, sentencia del 11 de mayo de 1978).

Quinta. El precepto constitucional que impone al Estado el deber de proteger el trabajo, lo hace con un sentido de equilibrio frente a las obligaciones del hombre que ha de trabajar en beneficio de la sociedad y de sí mismo. No de otra manera podría cumplirse esta función elemental de los asociados. La norma ofrece un claro contenido de garantía, que comprende no sólo al trabajo de manera objetiva sino al trabajador, cuyo bienestar personal y familiar es al mismo tiempo causa y finalidad de su actividad laboral. Toda la legislación que desarrolla este mandato de la Constitución se inspira en esos propósitos, de manera que el trabajo humano a la vez que obligación se concibe como derecho, parte del cual es el de su protección. Las prestaciones sociales del trabajador no sólo son consecuencias de su trabajo, sino que a él se hallan integradas como quiera que cada día de trabajo se van generando. Entonces la utilidad material del trabajador para él y para las personas que de su trabajo dependen, se traduce en un salario destinado a satisfacer sus necesidades en el presente y simultáneamente en unas prestaciones que se van causando con sentido de previsión, y que están predestinadas a la satisfacción de sus necesidades futuras, una vez llegada la época de cesación de su trabajo. Cualquiera disposición legal que contraríe el precepto constitucional de protección al trabajo así entendido, sea en cuanto a él mismo o a en cuanto a sus circunstancias esenciales y sus efectos *ipso jure*, como lo son las prestaciones, resulta violatoria del texto constitucional que los ampara. Tal es precisamente el caso de la norma demandada.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, luego de confrontar el artículo 8º de la Ley 21 de 1979 con los artículos de la Constitución a que se ha hecho referencia y con los demás preceptos de la misma, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE el artículo 8º de la Ley 21 de 1979.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la *Gaceta Judicial*. Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Carlos Medellín, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda, Jorge Vélez García, Humberto Mesa González.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Aclaración de voto

Comparto la anterior sentencia, hecha la salvedad relativa a que la norma acusada no es violatoria del artículo 34 de la Constitución, en tanto no implica pena de confiscación porque no afecta la totalidad del patrimonio ni es definitiva. Por el contrario, considero confiscatoria la disposición acusada, pues para que tenga tal efecto no es necesario el que comprenda todos los bienes de una persona, ni menos la "universalidad" de su patrimonio, sino que apropie en favor del fisco la totalidad de uno de tales bienes, o sea, que haya privación total del dominio sobre tal cosa.

Como la razón de ser de la prohibición de confiscar es la de que la culpa penal y la responsabilidad consiguiente son personales y directas y, por tanto, la sanción no debe afectar sino al autor del delito y, en el presente caso, la ley autoriza beneficiarios sustitutos con derecho a percibir la asignación de retiro de pensión, cuando falte su titular, no importa el efecto aparentemente temporal de la norma impugnada, ya que esa falta del titular puede producirse dentro del término de su aplicación.

Por eso, estimo que ésta es también un motivo de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley 21 de 1979.

Luis Carlos Sáchica.

Aclaración de voto

REF.: Expediente 805.

Estoy de acuerdo con la decisión de la Sala de declarar *inexequible* el artículo 8º de la Ley 21 de 1979.

No comparto lo expuesto en la misma en el sentido de que la norma acusada no viola el artículo 34 de la Constitución Nacional, toda vez que la medida que en ella se adopta —suspensión del derecho de los Agentes de Policía Nacional a asignación de retiro o pensión durante cierto tiempo y por la comisión de determinados ilícitos— "no incluye la universalidad de su patrimonio ...", según se expresa en el fallo.

La medida contemplada en el artículo 8º de la Ley 21 de 1979 es, a mi juicio, confiscatoria. Se contempla en ella un despojo en detrimento de los Agentes de la Policía Nacional que, separados del servicio en forma absoluta, por haber recaído sobre ellos sentencia condenatoria, no pueden percibir asignación de retiro o pensión, si a ello hubiere lugar, por un tiempo de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Ese despojo *se traduce en la pérdida total de uno de los bienes* de los Agentes de Policía, en este caso, la asignación de retiro o pensión.

Para hablar de *confiscación* no es menester que se comprendan *todos* los bienes de una persona; menos aún la *universalidad* de su patrimonio. Basta que haya privación del dominio sobre la totalidad de uno de tales bienes.

Así lo ha expresado el señor José María Samper citado en fallo de la Corte Suprema del 3 de agosto de 1972 (*Gaceta Judicial*, CXLIV, número 2364):

"La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el absoluto despojo, sin compensación alguna, que da por resultado *la pérdida total de los bienes confiscados* sin resarcimiento alguno; y ésto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo".

Comentando el artículo 34 dice el profesor Luis Carlos Sáchica:

"El artículo 34 agrega una garantía complementaria de la propiedad: en ningún caso se puede imponer pena de confiscación. Este castigo, aplicado en una etapa menos evolucionada del derecho penal, consistía en sancionar ciertos delitos con la pérdida de todo *o parte de la propiedad* de la persona condenada, en favor del Estado, sin compensación" ("Constitucionalismo Colombiano". Edición 1977, página 368).

Por último reproduzco los siguientes apartes de la aclaración de voto del Magistrado doctor Sáchica, que comparto:

"Como la razón de ser de la prohibición de confiscar es la de que la culpa penal y la responsabilidad consiguientes son personales y directas y, por tanto, la sanción no debe afectar sino al autor del delito y, en el presente caso, la ley autoriza beneficiarios sustitutos con derecho a percibir la asignación de retiro de pensión, cuando falte su titular, no importa el efecto aparentemente temporal de la norma impugnada, ya que esa falta del titular puede producirse dentro del término de su aplicación".

Oscar Salazar Chaves.

ORGANIZACION EN EL SISTEMA DE EDUCACION POST-SECUNDARIA

Exequible el inciso primero del artículo 139 del Decreto-ley número 80 de 1980. Exequible el artículo 141 del Decreto-ley 80 de 1980 en su parte inicial, que a la letra dice: "Artículo 141. Las instituciones no oficiales deberán ser organizadas como personas jurídicas autónomas...", e inexequible el texto restante del mismo artículo 141 del Decreto-ley número 80 de 1980, que ordena: "... y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., septiembre 22 de 1980.

Magistrados ponentes: doctores *Humberto Mesa González* y Conjuez *Manuel Gaona Cruz.*

Aprobada por Acta número 58 de septiembre 22 de 1980.

REF.: Expediente número 797. Acción de inexequibilidad contra los artículos 139-1 y 141 del Decreto-ley número 80 de 1980. Actor: Héctor Hernández Gordillo.

I

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 80 DE 1980
"(enero 22)

"*por el cual se organiza el sistema de Educación Post-Secundaria.*

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y de las que le confiere la Ley 8ª de 1979, oída la Comisión de que trata el artículo 3º de la misma ley,

"*Decreta:*

"... ... ...".

"Artículo 139. Las instituciones no oficiales de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones o como fundaciones.

"Artículo 141. Las instituciones no oficiales deberán ser organizadas como personas jurídicas autónomas y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

II

Señalamiento y sustentación de las violaciones

A) Señala el actor como infringidos por los artículos 139-1 y 141 que acusa, el 30, 41 y 44 de la Constitución. Considera que además el segundo de aquellos es incompatible con los artículos 12, 16, 20, 32, 39 y 47 de la Carta.

B) Los motivos de inexequibilidad alegados por el demandante, se sintetizan así:

1. El artículo 139, inciso primero, atenta contra el derecho de asociación consagrado en el 44 de la Carta, pues la asociación es libre y no obligatoria, puede constituirse con o sin ánimo de lucro, y es un derecho civil y una garantía social. El Estado no puede limitarle al particular su derecho de libre asociación lucrativa sino por razones contrarias al orden moral o legal. En cambio, el precepto impugnado impide la libre asociación lucrativa y es entonces inconstitucional.

Esa misma norma es contraria al principio constitucional de la libertad de enseñanza (artículo 41 de la Carta), y hasta contradice el artículo 138 del propio Decreto 80 de 1980, que la consagra.

Resulta inconstitucional ese mismo artículo 139-1, por violatorio del 30 de la Constitución, pues la educación privada, la iniciativa privada y la propiedad privada son derechos adquiridos que no pueden ser vulnerados por leyes posteriores, y, no obstante ese mandato constitucional, el que se acusa, desconoce aquellos derechos al obligar a personas jurídicas constituidas como sociedades comerciales a convertirse en asociaciones y a las personas naturales a otro tanto.

2. A juicio del actor, el artículo 141 del mismo Decreto es también inconstitucional, pues infringe el derecho de libre asociación reconocido en el 44 de la Carta, que comprende no sólo el de asociarse sino el de no hacerlo, y el de, una vez ejercido aquel, organizarse conforme con los propios estatutos de la persona jurídica creada, sin sujeción a condiciones o límites distintos de los legales o morales, y sin que se pueda prohibir a sus fundadores participar en y de ella. Como quiera que el 141 referido impone condiciones y señala prohibiciones, es además incompatible con los artículos 12, 16, 20, 32, 39 y 47 de la Constitución y debe por lo tanto declararse inexequible.

III

Concepto del Procurador

En su vista fiscal, el Jefe del Ministerio Público estima exequibles las disposiciones acusadas.

1. Se fundamenta, de manera genérica, en los siguientes razonamientos:

Que la educación es un servicio público y conforme a lo previsto en los artículos 62 y 76-10 de la Carta, le corresponde al Congreso, por ley, o al Gobierno, por decreto-ley, regularlo. Que mediante el Decreto-ley 80 de 1980 el Gobierno ha querido regular la prestación de ese servicio sin que sea su finalidad fundamental la del *animus lucrandi.*

2. Y, en forma específica, en lo relativo apenas a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 141 del Decreto 80 de 1980, expresa que lo que se ha querido es deslindar los objetivos económicos que cohonestan el arbitrario crecimiento de capitales privados o de uniones de personas al amparo de instituciones de enseñanza superior y los intereses de los fundadores y constituyentes, de una parte, de los propósitos de las fundaciones o corporaciones cuya finalidad es la enseñanza, de la otra.

IV

Consideraciones

Primera. Por la naturaleza jurídica de las disposiciones acusadas y por razón del tiempo dentro del cual el Gobierno, estando facultado, las expidió, es competente la Sala Constitucional para pronunciarse sobre ellas.

Segunda. Del análisis de conjunto del artículo 139, inciso primero, y de la primera parte del 141, ambos del Decreto 80 de 1980, se colige que las instituciones no oficiales de educación superior deben o deberán ser personas jurídicas, pero organizadas sólo como corporaciones o como fundaciones, y, sin ánimo de lucro.

1. Se impone con aquellos mandatos una doble obligación: la una, que toda institución no oficial de enseñanza superior deberá organizarse como persona jurídica; la otra, que esa persona jurídica no puede ser sino fundación o corporación, esto es, asociación sin ánimo de lucro.

De esos deberes estipulados en los preceptos acusados, el demandante infiere violación del artículo 30 de la Carta, por estimar que se desconocen los derechos adquiridos de las instituciones privadas de enseñanza superior que, para la fecha en que entró a regir el Decreto 80 de 1980, ya estaban constituidas como sociedades con ánimo de lucro con capital y propiedad afectos a un criterio empresarial, al imponérseles una obligación sobreviniente contraria a su situación jurídica más favorable, consolidada al amparo de la legislación anterior.

2. Sin embargo, repárese bien que la pretendida vulnerabilidad de derechos adquiridos no sólo debe estar referida a la materia de la norma acusada, sino además al tiempo en que ésta entra a regir, para que se configure su inconstitucionalidad: si hacia el futuro, la disposición no desconoce derecho adquirido alguno y por lo tanto no viola el artículo 30 por este aspecto, en cambio, si con efecto retroactivo, habría que analizar si por su materia se retrotrae para desconocer situaciones constituidas bajo la égida de normas anteriores, y sólo así, resultaría inconstitucional.

Ahora bien; el mandato contenido en los dos apartes comentados de los citados preceptos que se impugnan, es a las claras *a temporal,* es decir, no impone la obligación para las instituciones no oficiales de enseñanza superior que ya esta-

ban constituidas como sociedades con ánimo de lucro al momento de entrar a regir el Decreto 80, de tener que convertirse en asociaciones. Es otra disposición del mismo Decreto la que exige esa circunstancia, a saber, el artículo 152, pero ella no ha sido acusada; luego sobre ésta no puede pronunciarse la Sala.

3. Por consiguiente, como los preceptos acusados no señalan con efecto retroactivo el deber de organizarse como fundaciones o corporaciones a las instituciones privadas de enseñanza superior, no violan entonces garantía alguna de derechos adquiridos consagrada con arreglo a leyes civiles anteriores en el artículo 30 de la Carta.

Tercera. Tampoco se infringe el artículo 30 de la Constitución con disponer con fuerza de ley en el artículo 139-1 y en el aparte inicial del 141, que las personas que se dediquen a la enseñanza superior no oficial deban contraer sus propósitos económicos al ámbito asociativo de la educación sin ánimo de lucro, pues quedan en libertad de hacerlo o no, sin consecuencias confiscatorias; ni siquiera de expropiación.

Por lo mismo, la iniciativa privada empresarial permanece incólumne y tampoco se vulnera con aquellos preceptos el artículo 32 de la Carta; ni se exige responsabilidad patrimonial o punitiva (artículo 20 de la Constitución Nacional); ni se desconoce la libertad de escoger profesión, actividad u oficio, ni el derecho al trabajo (artículo 39 de la Constitución Nacional); ni se impide cumplir con la obligación social de trabajar (artículo 17 de la Constitución Nacional).

Simplemente, el Estado, por mandato directo o habilitado de la ley, encauza la actividad privada económica y docente, hacia el bien común, la justicia social, el cumplimiento de los fines sociales de la cultura, y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos, según lo autorizan en sus correspondientes órbitas de intervencionismo, tanto económico como educativo, los artículos 32 y 41 del Estatuto Superior.

Cuarta. La libertad de enseñanza es una potestad del gobernado para recibir cultura sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios impuestos o restringidos, o para comunicarla de igual manera. Es un derecho que se erige como límite a la acción proselitista o intolerante del Estado o de otros con respaldo en él. Es, por lo menos, eso. Pero no es más que un derecho individual o subjetivo.

En cambio, es diferente el derecho a la enseñanza, el derecho colectivo o la "garantía social", y ya no individual, a exigir educación, que supone precisamente la necesidad de que el Estado ejerza inspección y vigilancia docente, instituya la educación como obligatoria y gratuita, intervenga el proceso económico privado y social dentro de los límites de nuestro sistema constitucional, para lograr sus objetivos de formación humana intelectual, moral y física.

Así entonces, disponer derroteros institucionales para educar, sin interferir la libertad de recepción o divulgación de la cultura, no es contrario a la libertad de enseñanza, ni, por eso solo, al derecho a la educación.

No se transgrede por lo tanto, a juicio de la Sala, el artículo 41 de la Carta, con señalarle el cauce asociativo sin ánimo de lucro a la enseñanza superior no oficial. Más bien, según lo analizado, se está dando cumplimiento a ese mandato constitucional.

Quinta. Con fundamento en los razonamientos precedentes resulta así mismo que, el inciso primero acusado del artículo 139 del Decreto 80 de 1980, junto con la parte inicial conexa también impugnada del artículo 141, tampoco atentan contra la libertad o el derecho de asociación; pues los artículos 12 y 44 de la Carta la contraen o adecuan al orden legal o moral y, por lo hasta aquí expuesto, las razones de orden legal que la limitan están acordes con el ordenamiento constitucional que permite al legislador restringirle a los particulares su libre iniciativa empresarial y su potestad de constituir sociedades con ánimo de lucro, cuando se trate de organizar instituciones privadas de educación superior.

De otra parte, no se ve francamente cómo podrían estar relacionados los preceptos que se acusan, con el artículo 47 de la Constitución que prohíbe las juntas políticas populares de carácter permanente, no sólo porque aquellos no están obligando a lo que la norma constitucional prohíbe, sino porque las corporaciones o fundaciones de educación superior no son juntas políticas populares. Se descarta esta pretensión del actor.

Sexta. Queda, sin embargo, por analizar la parte final del artículo 141 del Decreto 80 de 1980, conforme a la cual las normas estatutarias de las instituciones no oficiales de educación superior (fundaciones o corporaciones), ... "fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

1. Ciertamente, toda persona jurídica es autónoma con respecto a las naturales que la in-

tegran, y éstas y aquélla tienen entidad propia, diferente. Es ostensible que el propósito del Gobierno al expedir ese precepto no fue simplemente el de reiterar el indiscutido principio de distinción que se enuncia. Si de ello no más se tratase, la norma sería además de inocua, confusa. Otra es la intención.

2. La disposición en este aparte pretende, por lo menos, condicionar o restringir la participación de los fundadores en las instituciones de utilidad común que se creen con finalidades de educación superior, y diferenciarlos o de pronto se entienda que hasta separarlos, con fundamento en las propias normas estatutarias de la entidad fundada, en forma clara, de la estructura y de la dinámica de decisión, autoridad y control de ella; lo cual equivale además a limitar el derecho de fundación asociada de bienes.

Sin embargo, por imperio de la Carta, el derecho a fundar instituciones de utilidad común, a destinar patrimonio para una finalidad prohijada por la ley por no contrariar al orden público, a las buenas costumbres, al interés social, o al propio orden legal pero que se ciña al constitucional, debe respetarse.

Así lo establece de manera inequívoca el artículo 36 de la Constitución, según el cual "el destino de las donaciones intervivos o testamentarias *hecho conforme a las leyes para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el Legislador. El Gobierno fiscalizará* (apenas) *el manejo e inversión de tales donaciones*", más no podrá, se agrega, impedir su afectación, ni condicionarla.

Además, según mandato constitucional expreso del artículo 120, numeral 19, al Presidente de la República, en relación con instituciones de utilidad común, sólo le atañe ejercer su inspección y vigilancia para que sus rentas se conserven, y no para que no se constituyan, para que sean debidamente aplicadas según el querer del fundador y no en su contra, y para que, "en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores", incluida la de participar en la decisión, dirección y control de la institución fundada.

En consecuencia, por loable que haya sido el propósito del Gobierno al pretender reducir la actividad de los fundadores en materia de instituciones no oficiales de utilidad común dedicadas a la enseñanza superior, es inconstitucional en cuanto dispuso limitar la voluntad y acción de aquellos, siendo que, de la manera vista, la Constitución se lo prohíbe de manera clara y expresa, tanto al legislador como al Gobierno.

Es entonces evidente la violación por parte del precepto en comento, en su parte final referida de lo dispuesto en el artículo 36 de la Carta, y resulta además incompatible con los artículos 12, 44 y 120-19 del mismo Estatuto. Por lo tanto, deberá declararse inexequible.

V

Decisión

Por las razones precedentes y con fundamento en lo expresado, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador, decide:

1º Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 139 del Decreto-ley número 80 de 1980.

2º Declarar EXEQUIBLE el artículo 141 del Decreto-ley número 80 de 1980 en su parte inicial, que a la letra dice: "Artículo 141. Las instituciones no oficiales deberán ser organizadas como personas jurídicas autónomas ...", y

3º Declarar INEXEQUIBLE el texto restante del mismo artículo 141 del Decreto-ley número 80 de 1980, que ordena: "... y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Humberto Mesa González, Manuel Gaona Cruz (Conjuez), *Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Policarpo Castillo Dávila* (Conjuez), *Ildefonso Méndez* (Conjuez), *Antonio de Irisarri Restrepo* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

Con todo respeto, disiento de lo dispuesto en el ordinal 3º de la parte resolutiva de la sentencia precedente, por las siguientes consideraciones:

Si el artículo 141 exige a las instituciones no oficiales que "sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura

y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada", la disposición sólo ha querido repetir hasta cierto punto lo que, de acuerdo con las leyes vigentes, es una consecuencia de la autonomía que corresponde a las personas jurídicas, las que se regulan en su funcionamiento por los estatutos aprobados por el Ejecutivo al tenor del artículo 636 del Código Civil que a la letra prescribe: *los reglamentos o estatutos de las corporaciones que fueren formados por ellas mismas serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo de la Unión, quien se la concederá si no tuvieren nada contrario al orden público, a las leyes o las buenas costumbres.*

Regulación de la que hacen parte las normas complementarias que se contienen en los artículos 637, 638, 639 ibídem. Y que por ser normas especiales constituyen el régimen de tales entidades y de aplicación obligada.

Si la ley reconoce la existencia y la acción de unos sujetos de derechos y obligaciones distintas de las personas que la organizan, la misma ley no puede autorizar la acción de esos sujetos con absoluta libertad, sino que debe trazar, por lo menos, unas pautas que sometan a un orden cierto la acción de esos mismos sujetos; con mayor razón si se trata de actividades controladas por el Estado, pues entonces no es sólo útil sino necesario que para el ejercicio de ese control esas pautas sean observadas, ya que ellas no son en sí sino medidas para hacer efectivo el control que corresponde, según los fines perseguidos por tales entidades.

La separación de patrimonios producida por la personificación jurídica conlleva necesariamente a que se hagan deslindes precisos entre las reglas de dirección y control de los negocios o actividades de los fundadores u organizadores y las reglas de dirección y control de la actividad que constituye el objeto de cualquier corporación o fundación reconocida como persona jurídica.

La ley sigue dejando en este caso, como en el caso de otras personas jurídicas, libertad a los fundadores para que desarrollen, con normas adecuadas, esa separación de dirección y control que facilite la consecución de los fines buscados, con independencia de los intereses personales de los fundadores, socios directivos, administradores y contralores. Son estas las previsiones y regulaciones que deben figurar en los estatutos respectivos como *voluntad* de tales entidades, y *fuerza obligatoria* sobre ellas, al tenor de los artículos 638 y 641 del Código Civil.

Así, al proveer el artículo 141, que "la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control" de una institución no oficial dedicada a la educación han de ser distintos de los que pueden corresponder a otras actividades, apenas exige una organización adecuada de las personas jurídicas dedicadas a la educación, para que no se mezclen esa *autoridad* y esos *mecanismos* con la autoridad y mecanismos necesarios para otras ocupaciones. No se violan la libertad de enseñanza, la libertad de asociación ni el derecho de propiedad privada, ni los derechos adquiridos, sino que se exigen condiciones de funcionamiento que la ley ha considerado necesarias para que la educación superior sea atendida en la forma más adecuada, eficiente y ordenada.

Por lo expuesto, estimo que es exequible la parte final del artículo 141 del Decreto 80 de 1980, que dice: "... y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

Humberto Mesa González

CARRERAS DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL. CONFISCACION

Inexequible el artículo 11 de la Ley 24 de 1979.

Corte Suprema de Justicia.
Sala Constitucional.

Bogotá, D. E., septiembre 23 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González.*

Aprobada según Acta número 59 de septiembre 23 de 1980.

REF.: Expediente número 806. Demanda de inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 24 de 1979. Carreras de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Demandante: Hernando Bodensiek Sarmiento.

El ciudadano Hernando Bodensiek Sarmiento, en demanda presentada el día 23 de junio del año en curso, solicita declarar la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 24 del 3 de mayo de 1979, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 11. Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que sean separados del servicio activo, en forma absoluta, por haber recaído sobre ellos sentencia condenatoria de la Justicia Penal Militar o de la Ordinaria, que les imponga presidio o prisión por los delitos de peculado, concusión, cohecho, secuestro o extorsión, no podrán percibir asignación de retiro o pensión, si a ella hubiere lugar, por un tiempo de diez (10) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Si la separación absoluta del servicio activo fuese decretada por disposición de un Tribunal Disciplinario o de Honor, la inhabilidad para percibir asignación de retiro o pensión será de cinco (5) años, a partir de la fecha de la disposición que ordene la separación".

Normas violadas

Considera el demandante infringidos el inciso 1º, primera parte del artículo 30 y el artículo 34 de la Constitución Nacional.

A su vez, el ciudadano Luis Alfonso Castro Ortiz, en su carácter de coadyuvante, señala como violados, también, los artículos 52, 77, 167 y 218 de la misma Carta Constitucional.

Fundamentos de la acción

En sentir del actor, la asignación de retiro o pensión adquiridas por el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional "después de haber cumplido con los requisitos establecidos en los Decretos 2337 del 3 de diciembre de 1971 y 2338 de la misma fecha ... se trata de un derecho adquirido con justo título y con arreglo a las leyes civiles ... y que por ello no puede ser desconocido ni vulnerado por ninguna ley".

Estima, también, el actor que el precepto acusado origina "una confiscación sobre el patrimonio legalmente adquirido por el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional cuando incurran en condena por la comisión de uno de los delitos allí establecidos o sea que se está reviviendo una pena accesoria que establecía el antiguo Código Penal en su artículo 58 y que en razón a que era claramente inconstitucional y perjudicial para el patrimonio familiar, que debe ser protegido por las leyes del país, fue modificado por medio del artículo 12 de la Ley 16 de 1969 que hizo desaparecer de nuestro Estatuto Penal la parte que decía refiriéndose a las penas accesorias: 'la pérdida de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial, ...' ".

Estima, además, que cuando estuvo vigente la pena de confiscación fue muy criticada por trata-

distas y hace algunas citas enderezadas a demostrar, cómo el precepto acusado implica grave injusticia porque las penas accesorias que contiene cobijan no sólo al delincuente sino que se hacen extensivas a su familia.

Considera que el nuevo Código Penal que comenzará a regir en 1981, al establecer en su artículo 42 las penas accesorias aplicables como lo hace el vigente "... en ninguno de sus numerales aparece la pérdida permanente o temporal de la pensión o asignación de retiro ...". Razón por la cual estima inconstitucional esta pena porque el artículo demandado "... sólo aparece respecto de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional" contrariando "... el principio universal jurídico penal de que la pena debe ser personal e intransmisible ..." y en este caso se está castigando a la familia.

Además, el demandante afirma que el precepto demandado lleva a un "enriquecimiento sin causa" a favor del Estado, "pues se están apropiando de unos dineros pertenecientes a una persona o a su familia y que los ha adquirido con justo título y llenando todos los requisitos ordenados por la ley"; que en la ley "... se encuentran silencios que en un momento serían difíciles de subsanar" en confirmación de lo cual se pregunta: "¿Qué sucedería con los herederos y con el cónyuge del condenado que falleciera dentro del lapso de aplicación de la pérdida de la pensión o asignación de retiro? ¿Podrían sus herederos reclamar este derecho o quedarían desamparados?". "Dudas, agrega, que lesionan el principio o criterio de la legalidad".

Por último, opina que las asignaciones de retiro y demás prestaciones sociales "son inembargables, salvo en el caso de juicios de alimentos".

Por su parte, el ciudadano Luis Alfonso Castro Ortiz en escrito del 22 de julio del año en curso y presentado con posterioridad al envío del expediente al Procurador General de la Nación, coadyuva la demanda de inexequibilidad e indica, como atrás quedó consignado, otros artículos de la Constitución que considera violados. Los fundamentos en que se apoya los concreta así:

El artículo 52 de la Carta ordena que las disposiciones del Título III se incorporarán en el Código Civil y no podrán ser alteradas sino por acto reformatorio de la Constitución; que el precepto acusado atenta contra los derechos adquiridos que se incluyen en el mismo título incorporado, a su vez, en el Código Civil y, que al hacerlo el Legislador Ordinario altera dicho título, lo cual está reservado al Constituyente. Agrega que de los 14 artículos que contiene la ley, el 11 acusado "no encuadra dentro de la materia que dicha ley quiere regular ...", pues si ésta quiso modificar los estatutos de carrera de los militares, no podría ocuparse paralelamente en el régimen de los delitos, las penas que son de diferente ordenamiento. Al proceder así, se han quebrantado los artículos 57 y 167 de la Constitución Nacional.

Con respecto a que la norma demandada viole el artículo 30 de la Constitución Nacional que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título, el Procurador sostiene que "los sueldos de retiro o pensiones jubilatorias ya causadas constituyen un derecho de propiedad privada y como tal no pueden ser ignorados u olvidados ni lesionados por una ley posterior. Después de causadas legalmente, dichas prestaciones sociales ingresan al patrimonio particular del titular de las mismas".

De otra parte, el Procurador señala una segunda violación al artículo 17 de la Constitución, por parte del precepto demandado, consistente en que, "como derechos inalienables de la persona y como consecuencia del trabajo que son la pensión, la jubilación y el sueldo de retiro, deben gozar, tienen que gozar efectivamente y en todo tiempo y circunstancia de la 'especial protección del Estado', según lo impone el citado artículo 17 de la Constitución Política".

Como consideraciones finales y desde un ángulo de orden social, el concepto hace referencia a la debida protección de la familia, a la discriminación, que en su sentir se consagra "al cubrir o castigar con semejante sanción solamente a un estamento minúsculo o asaz reducido de la sociedad colombiana", al carácter personal de la penalidad que impide transmitirla a los familiares del delincuente y a la abolición en el Código Penal de las penas accesorias contenidas en la disposición acusada y postulados de la Sociología Criminal de aplicación al caso y que guardan relación con la defensa de los derechos humanos.

Como conclusión, pide la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 24 de 1979.

Consideraciones de la Corte

En síntesis, los cargos en que se basan las acusaciones contra la norma legal cuya inexequibilidad ha sido demandada vienen a ser: que por ella se establece la pena de confiscación; que su aplicación implica desconocimiento o vulneración de *derechos adquiridos;* que su ejecución

conduce a *enriquecimiento* injusto para el Estado; que las prescripciones del Título III de la Constitución, incorporadas al Código Civil, *no pueden ser modificadas sino por acto reformatorio de la Carta;* que por determinar una pena accesoria correspondiente a ciertos delitos, *el precepto acusado se incluyó en estatuto legal de carácter diferente;* que contradice la regla constitucional sobre *protección por el Estado al trabajo.* Procede entonces a analizar cada una de estas imputaciones, previa la siguiente aclaración:

Como quiera que el artículo 8º de la Ley 21 de 1979 es de igual tenor a la norma demandada en el presente negocio, con la diferencia de que la primera hace relación a los Agentes de la Policía Nacional y la segunda a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y que sobre aquella ya se pronunció la Corte en sentencia de septiembre 16 de 1980 (demanda de Hernando Bodensiek Sarmiento, Expediente número 805), son válidas y pertinentes las mismas razones expuestas y que se recogen en seguida:

Primera. La prohibición de imponer pena de confiscación ha sido en Colombia tradición constitucional casi sin excepciones. Apareció en 1830; se reprodujo en 1832 y luego en 1843; sin razón conocida desapareció en 1853 pero se restituyó en 1858 y se renovó en 1863. El actual artículo 34 de la Carta procede sin alteración desde 1886. Tiene que ver la confiscación con el hecho de privar de manera arbitraria a alguien de sus bienes y aplicarlos al fisco, término contenido en la composición semántica de la palabra. Históricamente se presenta con carácter de pena y se le utilizaba en su tiempo como arma eficaz en la contienda política, a partir de su origen romano bajo Sila. Sustancialmente contraría los derechos humanos. Se opone en esencia al derecho de propiedad, ya que mediante la confiscación se despoja por fuerza a una persona de los bienes que legítimamente le son propios, para entregar su dominio al fisco, es decir, al patrimonio del Estado, como acto unilateral y exclusivo de éste a título de sanción individual.

No abundan las explicaciones sobre los elementos constitucionales de la confiscación ya que, por fortuna, ha sido institución penal ausente de nuestra legislación. Sin embargo, quienes de ella se han ocupado, entre otros la Corte, coinciden en la indicación de que para que exista se requiere que comprenda todos los bienes del sujeto penado, y desde luego que ello ocurra sin compensación de parte de quien confisca. Cuando la norma en el presente caso acusada de confiscatoria ordena la suspensión del derecho de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a asignación de retiro o pensión durante cierto tiempo y por la comisión de determinados ilícitos, tal medida no incluye la universalidad de su patrimonio, si es que se acepta que aquel derecho forma parte de éste, ni significa la privación definitiva del derecho cuyo uso se suspende temporalmente, como sí ocurre cuando hay confiscación.

Segunda. La asignación de retiro o pensión, es un derecho que la ley concede a estos servidores del Estado, consecuencia de su delicado trabajo en beneficio de la seguridad social. Como todo derecho representa una situación jurídica concreta que se produce en un momento determinado, a partir del cual se dice de aquel que ha sido adquirido con arreglo a los requerimientos de la ley. En tratándose de pensiones de jubilación o sus equivalentes, exige ella básicamente una determinada acumulación del tiempo de servicio al mismo patrono, en este caso al Estado, y tener una edad preestablecida. Cumplidos todos los requisitos legales de manera completa, por fuerza de los hechos y en virtud de la ley, surge el correspondiente derecho como realidad concreta, y su titular adquiere las atribuciones que emanan del mismo, entre ellas las de exigir su protección y su efectividad.

Gran diferencia hay entre esta situación y la inmediatamente anterior de una misma persona, respecto de sus derechos. Antes de completarse el tiempo de servicio exigido por los reglamentos legales, y la edad por ellos requerida, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en nuestro caso, sólo tienen lo que suele llamarse una mera expectativa, *spes debitum iri,* esperanza de lo que se les deberá, vale decir, la gestación de un derecho que podrá o no tener realidad definitiva como efecto de factores temporales preponderantes. En ciertos casos, tales expectativas han merecido también alguna clase de protección legal de tipo preventivo.

Pero ésto no acontece en otros casos análogos, como cuando se trata de las relaciones entre el Estado y sus servidores, mientras éste pueda ejercer a su arbitrio la facultad de ponerles fin en forma unilateral.

En materia de pensiones y asignaciones de retiro carece, pues, de amparo legal la simple expectativa. Pero adquirido el derecho "con justo título, con arreglo a las leyes civiles", como reza el artículo 30 de la Carta (especificaciones inne-

cesarias, ya que de no ocurrir en esas condiciones no puede existir un derecho, como lo anotan con razón los tratadistas), el derecho y su titular quedan inmediatamente bajo la protección dispuesta constitucionalmente para la propiedad privada, y cualquiera ley que ordene lo contrario se hace acreedora de invalidación por el juez de constitucionalidad. Cierto es que en ésta y las demás ocurrencias de prestación social, los respectivos reglamentos disponen la expedición de resolución que la reconozca y ordene su pago. Tal acto, sin embargo, es puramente administrativo y sólo para efectos fiscales necesarios a la efectividad de la prestación, previa la liquidación de su cuantía. No es un acto jurídico declarativo del derecho, sino una actuación estatal para verificar la existencia del derecho a pensión o asignación de retiro. Una resolución administrativa que ignore o contradiga la existencia del derecho ya causado en debida forma, es materia de varios recursos y acciones con fuerza suficiente para dejarla sin valor y rectificar sus efectos injurídicos. Téngase en cuenta que por lo general, los reconocimientos administrativos a los que se alude disponen la efectividad del derecho a la prestación a partir de la fecha en que este resultó causado y adquirió su plenitud legal. Tal retroactividad significa el reconocimiento de un derecho anterior al acto administrativo que ordena su realización.

Como derecho concreto, la pensión y la asignación de retiro forman parte del patrimonio del titular y, en el presente caso, parte bien importante, con seguridad, y más que de un patrimonio individual, del de las familias de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Al ordenar el artículo 11 de la Ley 24 de 1979, la suspensión de ese derecho patrimonial (una vez adquirido, sobra decirlo, en forma legal), por cierto tiempo, como pena accesoria a la principal establecida para los delitos que en la norma *sub judice* se especifican, aparece flagrante su contradicción con la protección del Estado a la propiedad y a los derechos, determinada en el artículo 30 de nuestro estatuto constitucional.

Tercera. La anterior consideración constituye presupuesto para el examen de otro de los cargos formulados a la norma acusada: el que se relaciona con el precepto contenido en el artículo 30 de la Carta, en cuanto garantiza la propiedad privada. Independientemente de que la misma disposición haya sido integrada al Código Civil, según orden expresa del artículo 52, lo cierto es que su clarísima jerarquía constitucional la hace prevalecer sobre cualquiera disposición de naturaleza legal. En el caso presente, si la norma acusada, que es de ley, afecta un derecho patrimonial propio de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional o, lo que es lo mismo, un bien de su exclusiva propiedad, su retención indebida y definitiva sin duda resulta contraria a aquella garantía de la propiedad privada determinada por la Constitución.

Cuarta. La disposición legal objeto de este juicio prescribe una norma penal en estatuto que se refiere primordialmente a disposiciones reguladoras de la administración y no a la sanción de los ilícitos en que puedan incurrir los miembros de dichos cuerpos, como lo es la Ley 24 de 1979, "por la cual se modifican algunas disposiciones del estatuto que regula la carrera de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones". Efectivamente dicha ley contiene 13 artículos, 12 de los cuales se refieren a abonos por tiempo de antigüedad; tiempos mínimos de servicios para ascensos de oficiales; curso de información militar, antigüedad, pasajes de traslado, orden de beneficiarios, reservas de primera clase de suboficiales de la Armada y la Fuerza Aérea, mesada pensional de navidad, defensa oficiosa y reclusión de militares, prima de servicio anual para Oficiales y Suboficiales, Agentes y Personal Civil del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en servicio activo, y prestaciones sociales y subsidio familiar en cuanto a los hijos, aplicables también a los estudiantes dependientes no mayores de 24 años. De manera que el artículo 11 es, en verdad, "otra disposición", pero no concordante con el carácter general de la ley, circunstancia ésta contraria a lo ordenado por el artículo 77 del Código Constitucional, que es el 12 del Acto legislativo número 1 de 1968. Hay, pues, "materia diferente", en contradicción con lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución. La Corte, en vista de tal realidad, encuentra procedente reafirmar lo expresado por ella con ocasión de dos casos similares, en estos términos:

"El Decreto 0432 de 1969, reglamentario del funcionamiento de la Sala Constitucional, al referirse a las acciones de inexequibilidad, comprende los dos casos 'por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución (artículo 16). De consiguiente, tanto la forma como el fondo de los proyectos y de las normas legales pertinentes, se incluyen en la Competencia de la Corte para efecto de revisar su conformidad con todo el articulado de la Cons-

titución' '' (Código Sustantivo Judicial, sentencia del 16 de octubre de 1975).

''La razón de ser del artículo 77 fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original. Estas inserciones se conocieron en nuestro lenguaje parlamentario con el nombre de 'micos', para significar lo extraño y sorpresivo del precepto, en relación con el texto general de la ley. La finalidad del texto 77 es, como él lo dice, que cuando acontece lo que se viene narrando, las propuestas o disposiciones que lo contengan 'serán inadmisibles', y el Presidente de la respectiva Comisión deberá rechazarlas con decisión que es susceptible de ser apelable ante la misma Comisión. Es decir, que constitucionalmente el sistema está prohibido y que esta prohibición debe hacerse cumplir primeramente por la respectiva Comisión, y finalmente por la Corte, mediante la acción respectiva'' (Código Sustantivo Judicial, sentencia del 11 de mayo de 1973).

Quinta. El precepto constitucional que impone al Estado el deber de proteger el trabajo, lo hace con un sentido de equilibrio frente a las obligaciones del hombre que ha de trabajar en beneficio de la sociedad y de sí mismo. No de otra manera podría cumplirse esta función elemental de los asociados. La norma ofrece un claro contenido de garantía, que comprende no sólo al trabajo de manera objetiva sino al trabajador, cuyo bienestar personal y familiar es al mismo tiempo causa y finalidad de su actividad laboral. Toda la legislación que desarrolla este mandato de la Constitución se inspira en esos propósitos, de manera que el trabajo humano a la vez que obligación se concibe como derecho, parte del cual es el de su protección. Las prestaciones sociales del trabajador no sólo son consecuencias de su trabajo, sino que a él se hallan integradas como quiera que cada día de trabajo se van generando. Entonces la utilidad material del trabajador para él y para las personas que de su trabajo dependen, se traduce en salario destinado a satisfacer sus necesidades en el presente y simultáneamente en unas prestaciones que se van causando con sentido de previsión, y que están predestinadas a la satisfacción de sus necesidades futuras, una vez llegada la época de cesación de su trabajo. Cualquiera disposición legal que contraríe el precepto constitucional de protección al trabajo así entendido, sea en cuanto a él mismo o a en cuanto a sus circunstancias esenciales y sus efectos directos *ipso jure,* como lo son las prestaciones, resulta violatoria del texto constitucional que los ampara. Tal es precisamente el caso de la norma demandada.

Decisión

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, luego de confrontar el artículo 11 de la Ley 24 de 1979 con los artículos de la Constitución a que se ha hecho referencia y con los demás preceptos de la misma, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 24 de 1979.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la *Gaceta Judicial.* Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Humberto Mesa González, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín Forero, Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar Chaves, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Aclaración de voto

Comparto la anterior sentencia, hecha la salvedad relativa a que la norma acusada no es violatoria del artículo 34 de la Constitución, en tanto no implica pena de confiscación porque no afecta la totalidad del patrimonio ni es definitiva. Por el contrario, considero confiscatoria la disposición acusada, pues para que tenga tal efecto no es necesario el que comprenda todos los bienes de una persona, ni menos la ''universalidad'' de su patrimonio, sino que apropia en favor del fisco la totalidad de uno de tales bienes, o sea, que haya privación total del dominio sobre tal cosa.

Como razón de ser de la prohibición de confiscar es la de que la culpa penal y la responsabilidad consiguiente son personales y directas y, por tanto, la sanción no debe afectar sino al autor del delito y, en el presente caso, la ley autoriza beneficiarios sustitutos con derecho a percibir la asignación de retiro de pensión, cuando falte su titular, no importa el efecto aparente-

mente temporal de la norma impugnada, ya que esa falta del titular puede producirse dentro del término de su aplicación.

Por eso, estimo que ésta es también un motivo de inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 24 de 1979.

Luis Carlos Sáchica.

Aclaración de voto

REF.: Expediente número 806.

Estoy de acuerdo con la decisión de la Sala de declarar INEXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 24 de 1979.

No comparto lo expuesto en la misma en el sentido de que la norma acusada no viola el artículo 34 de la Constitución Nacional, toda vez que la medida que en ella se adopta —suspensión del derecho de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a asignación de retiro o pensión durante cierto tiempo y por la comisión de determinados ilícitos— "no incluye la universalidad de su patrimonio ...", según se expresa en el fallo.

La medida prevista en el artículo 11 de la Ley 24 de 1979 es, a mi juicio, confiscatoria. Se contempla en ella un despojo en detrimento de los Oficiales y Suboficiales mencionados que, separados del servicio en forma absoluta, por haber recaído sobre ellos sentencia condenatoria, no pueden percibir asignación de retiro o pensión, si a ello hubiere lugar, por un tiempo de diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia. Ese despojo *se traduce en la pérdida total de uno de los bienes de aquellos,* en este caso, la asignación de retiro o pensión.

Para hablar de *confiscación* no es menester que se comprendan *todos* los bienes de una persona; menos aún la *universalidad* de su patrimonio. Basta que haya privación del dominio sobre la totalidad de uno de tales bienes.

Así lo ha expresado el señor José María Samper citado en fallo de la Corte Suprema del 3 de agosto de 1972 (*Gaceta Judicial,* CXLIV, número 2364):

"La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el absoluto despojo, sin compensación alguna, que da por resultado *la pérdida total de los bienes confiscados* sin resarcimiento alguno; y ésto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo".

Comentando el artículo 34 dice el profesor Luis Carlos Sáchica: "el artículo 34 agrega una garantía complementaria de la propiedad: en ningún caso se puede imponer pena de confiscación. Este castigo, aplicado en una etapa menos evolucionada del derecho penal, consistía en sancionar ciertos delitos con la pérdida de todo *o parte de la propiedad* de la persona condenada, en favor del Estado, sin compensación" ("Constitucionalismo Colombiano". Edición 1977, página 368).

Por último reproduzco los siguientes apartes de la aclaración de voto del Magistrado doctor Sáchica, que comparto:

"Como razón de ser de la prohibición de confiscar es la de que la culpa penal y la responsabilidad consiguientes son personales y directas y, por tanto, la sanción no debe afectar sino al autor del delito y, en el presente caso, la ley autoriza beneficiarios sustitutos con derecho a percibir la asignación de retiro de pensión, cuando falte su titular, no importa el efecto aparentemente temporal de la norma impugnada, ya que esa falta del titular puede producirse dentro del término de su aplicación, por eso estimo que ésta es también un motivo de inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 24 de 1979".

Oscar Salazar Chaves.

REMUNERACION EN LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA, DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Inexequible el artículo 3º del Decreto 513 de 1980 en parte.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., septiembre 23 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada Acta número 59 de septiembre 23 de 1980.

REF.: Expediente número 809. Repartimiento: julio 14 de 1980. Demandantes: Adalberto Carvajal Salcedo y John Lázaro Bustos. Norma demandada: artículo 3º en parte, del Decreto número 513 de 1980.

Los ciudadanos Adalberto Carvajal Salcedo y John Lázaro Bustos, formulan demanda de inexequibilidad contra el artículo 3º del Decreto 513 de 1980 (marzo 10) en la parte que se subraya:

"DECRETO NUMERO 513 DE 1980
"(marzo 10)

"por el cual se fija el sistema de remuneración de los empleos directivos de los INEM e ITA y se dictan otras disposiciones,

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 48 de 1979,

"Decreta:

"..... ,,

"Artículo 3º Al personal directivo de que tratan los anteriores artículos, *se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional.* A este mismo personal se le reconocerá por concepto de jornadas paralelas un quince por ciento (15%) adicional, de su asignación básica".

Dice el actor que la parte acusada contraría los artículos 30 y 64 de la Constitución, sin indicar la razón de la violación; que excede las facultades extraordinarias con lo cual se lesiona el artículo 76, numerales 9 y 12; afirma que se vulneran los artículos 77 y 92 porque la ley contiene materias diferentes y el título no corresponde al contenido.

Precisa estos conceptos así:

"B) *Otros motivos de inexequibilidad, por los cuales los textos constitucionales se consideran violados.*

"Además de los expuestos, existen dos motivos más que por sí solos serían suficientes para la declaratoria de inexequibilidad: *el título de la norma atacada y su incongruencia con el contenido, y la referencia a dos materias diferentes.*

"El primer caso está previsto en el artículo 92 de la Constitución Nacional al ordenar que '*el título de las leyes corresponderá precisamente al contenido del proyecto ...*' (mayúsculas mías), precepto que tiene su razón de ser en el esfuerzo constitucional para contrarrestar los denominados 'micos' en las leyes. Y éste es precisamente el hecho que se repite. Pues en una norma que aumenta salarios, con una frase se pretende dar el carácter de *empleados públicos,* de libre nombramiento y remoción, a quienes son *empleados públicos* de régimen especial, cuyas funciones están reglamentadas en las normas que conforman el *estatuto docente.*

"El segundo caso, está en íntima relación con el primero y se prevé en el artículo 77 de la misma Carta Fundamental del Estado Colombiano que dispone: 'Todo proyecto de ley, debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella'.

"En este caso, las facultades que otorgó el Congreso al Presidente de la República, estaban orientadas a autorizar aumentos de sueldo y no a reglamentar prestaciones sociales, ni mucho menos a permitir indirectamente el cambio del régimen legal de Empleados Públicos Docentes, por Administrativos".

El Procurador General coadyuva la acción y solicita la declaración de inexequibilidad.

Aduce entre otras, estas razones:

"No existe duda alguna respecto de que la parte demandada del artículo 3º del Decreto-ley número 513 de 1980 se refiere al régimen de prestaciones sociales del personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional, ya que tal parte expresa que 'se aplicará el régimen prestacional que rige' para el citado personal a los directivos de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada —INEM— y de los Institutos Técnicos Agrícolas —ITA—. Ahora bien: dentro de las facultades extraordinarias que el Congreso confiere al Presidente de la República, no aparecen las atinentes a régimen prestacional alguno, por lo cual resulta quebrantado el artículo 118-8º de la norma superior, ya que la parte acusada en la acción pública bajo referencia determina el régimen prestacional aplicable a determinados funcionarios. Aunque bien puede el legislador trasladar facultades que le son propias al Presidente de la República para determinar "el régimen de prestaciones sociales" de distintas categorías de empleos, como lo dispone el ordinal 9º, del artículo 76 de la Constitución, el Gobierno Nacional, careció de tales facultades en la Ley 48 de 1979, habiendo, en consecuencia, extralimitado los alcances de la citada ley. En tales circunstancias, es inexequible la parte materia de acusación del artículo 3º del Decreto-ley número 513 de 1980.

Consideraciones

1ª El Decreto 513 de 1980 (marzo 10) fue expedido dentro del término de los noventa (90) días calendario, concedidos por la Ley 48 de 1979 vigente desde su promulgación que tuvo lugar el 17 de diciembre del mismo año (*Diario Oficial* 35413 de esa fecha).

2ª La ley de facultades es del siguiente tenor:

"LEY 48 DE 1979
" (diciembre 10)

"*por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración del régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleos del sector público, y se dictan otras disposiciones.*

"El Congreso de Colombia,

"*Decreta:*

"Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de 90 días calendario, contados a partir de la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

1º Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de los empleos de:

a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

c) La Corte Electoral;

d) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, incluidas las direcciones de Instrucción Criminal;

e) El Tribunal Disciplinario;

f) La Contraloría General de la República.

"2º Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleos públicos pertenecientes a las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas.

"3º Fijar los sueldos básicos mensuales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, de los oficiales y suboficiales y agentes de la Policía Nacional, y del personal civil al servicio del ramo de la defensa nacional.

"4º Señalar las bonificaciones mensuales de alféreces, guardiamarinas, pilotines, grumetes, soldados y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"Artículo 2º Las asignaciones de los empleados del Congreso variarán en la proporción en que sean modificadas las escalas de remuneración de los empleados de la Rama Ejecutiva con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por esta Ley.

"Artículo 3º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestarios que sean indispensables para el cumplimiento de la presente Ley.

"Artículo 4º Esta Ley rige desde la fecha de su promulgación".

3ª Del texto transcrito aparece que el legislador faculta al Presidente de la República para fijar escalas de remuneración, régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados de las ramas ejecutiva y jurisdiccional, de las empresas estatales y sociedades de economía mixta en cuanto tengan el régimen de aquellas y para fijar las asignaciones de los empleados del Congreso. No aparece por parte alguna facultad para expedir o modificar un régimen de prestaciones sociales de los empleados del orden nacional.

4ª El motivo de la querella se encuentra en que el Presidente de la República en la norma parcialmente acusada establece para el personal directivo de los Institutos Nacionales de Educación Media diversificada (INEM) y de los Institutos Técnicos Agrícolas (ITA), el régimen de prestaciones sociales del personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional. Concretamente, legisla sobre prestaciones sociales de empleados públicos.

5ª El numeral 9º del artículo 76 dice que al Congreso corresponde:

a) Determinar la estructura de la administración nacional;

b) Fijar las escalas de remuneración de todos los empleados nacionales, y

c) Señalar el régimen de sus prestaciones sociales.

Son tres funciones de naturaleza propia cada una y distinta de las demás. La primera se limita a crear las entidades que han de servir de base a un organismo y a regular sus mecanismos de funcionamiento, esto es, la parte estática o fundamental. La segunda fija las compensaciones económicas por los servicios que han de prestar quienes se vinculen a esa estructura, en términos generales, o sea, una gradación ordenada que el constituyente acertadamente denomina "escalas" de remuneración y comprende sueldos, salarios, viáticos, comisiones, etc. La tercera, se refiere al cubrimiento de los riesgos por los servicios prestados y como consecuencia de los mismos, sin comprender la remuneración por tal servicio.

Hecho esto por el legislador, atañe al ejecutivo la parte dinámica, a saber: crear los cargos, distribuir el personal entre las diversas dependencias, asignar funciones específicas, señalar dotación y asignaciones, etc., a fin de que el organismo administrativo del Estado funcione armónica y eficazmente. La fijación específica de asignación o emolumentos corresponde al Presidente como función constitucional propia dentro de los términos de la ley cuadro (120-21) y de tal asignación se deducen las prestaciones sociales que el legislador también debe fijar.

6ª Como la atribución de competencia por medio de facultades tiene que ser precisa, el otorgamiento de unas no implica el traspaso de otras. Todo exceso en el ejercicio de tales facultades o el uso indebido viola los artículos 2, 55 y 118-8 de la Constitución.

7ª Los decretos extraordinarios no pueden violar preceptos que el Constituyente instituye para la expedición de leyes formales, como son los artículos 77 y 92 de la Constitución, ellos no están sujetos al procedimiento de las leyes y por tanto no son susceptibles de incurrir en los mismos vicios de forma en su elaboración. Tampoco pueden lesionar el numeral 12 del artículo 76 referente al ejercicio de una función propia del Congreso; en cambio sí pueden vulnerar el artículo 118, numeral 8, que determina el ejercicio de la facultad de legislar trasladada por el Congreso al Ejecutivo.

8ª El exceso en el uso de facultades, que se encuentra en la parte acusada del artículo 3º del Decreto 513 de 1980 viola los artículos 2, 55 y 118-8 de la Constitución Política.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia en su —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve

Es INEXEQUIBLE el artículo 3 del Decreto 513 de 1980 en la parte que dice: "se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional".

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Humberto Mesa González, Carlos Medellín Forero, Oscar Salazar Chaves, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

CONTRATOS DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Exequible el artículo 1º, inciso 2º y los artículos 162 y 163 del Decreto 150 de 1976.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., septiembre 29 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*

Aprobada según Acta número 61.

REF.: Expediente número 802. Normas demandadas: artículos 1º, inciso 2º, 162 y 163 del Decreto 150 de 1976 (contratos de la nación y sus entidades descentralizadas). Actor: Alfonso Cepeda Arraut.

En ejercicio de derecho inherente a la ciudadanía, don Alfonso Cepeda Arraut, pide a la Corte Suprema de Justicia, amparado en el artículo 215 de la Carta Política, que declare la inexequibilidad por inconstitucionales de los siguientes preceptos contenidos en el Decreto-ley número 150 de 1976 sobre contratos administrativos.

Disposiciones objeto de acusación

"DECRETO NUMERO 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.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades 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

"....

"(Inciso segundo).

"A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta en las que la Nación posea más del noventa por ciento (90%) de su capital social, les son aplicables las normas aquí consignadas sobre contratos de empréstito y de obras públicas y las demás que expresamente se refieran a dichas entidades".

"De los contratos de Obras Públicas en las empresas

"Artículo 162.

"Los contratos de Obras Públicas que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado se someterán a las formalidades y requisitos que para esa clase de convenios señala el presente Decreto. Sin embargo, no requerirán concepto del Consejo de Ministros y su revisión por el Consejo de Estado sólo se hará cuando la cuantía de los mismos fuere superior a *doscientos millones de pesos* ($ 200.000.000.00)".

Y,

Artículo 163. De los contratos de empréstito de las empresas.

"Los contratos de empréstito que celebren las empresas industriales o comerciales del Estado se sujetarán al mismo trámite que la ley exige para los de la Nación".

Fundamentos de la acusación

Considera el demandante infringidos, por los conceptos que se expresarán más adelante, los siguientes artículos de la Constitución Nacional: el artículo 76, inciso primero y los ordinales 9º y 10, el artículo 132, inciso 2º y el artículo 120 en sus ordinales 1º y 5º.

Porque al crear y desarrollar la figura de los *establecimientos públicos,* como organismos de la administración nacional, quiso el constituyente que esta parte de la administración, así descen-

tralizada, se rigiera por los principios del derecho público.

Porque "como prueba de la voluntad del contribuyente (sic), los artículos 76 inciso 10 y 120, inciso 5º de la Carta, instituyen las 'empresas industriales y comerciales del Estado' e introducen, de esa manera, una noción ágil y moderna en nuestra administración pública que ha dejado, en consecuencia, de ser rígida y ortodoxa para convertirse, por conducto de aquellas, en entidades que, presididas como cualquier comerciante por el ánimo de lucro, intervienen sin embargo en la economía nacional para los fines del artículo 32 de la Constitución".

Y porque debe entenderse que las empresas *comerciales e industriales* del Estado se deben regir por el derecho privado. Porque no puede concebirse una persona o entidad que ejerza el comercio y simultáneamente no tenga la totalidad de los atributos que esa actividad genera. Y si está exceptuada de algunas, éstas no pueden ser la totalidad de las propias del comerciante, pues, en la práctica dejaría de serlo. Y esto es lo que les ha ocurrido a las empresas industriales y comerciales del Estado con las disposiciones acusadas, que por virtud de las mismas, en la práctica ya no son tales sino establecimientos públicos. Por cuanto las actividades suyas comprendidas en la noción de "empréstitos" y "obras públicas", son todas relativas a sus objetivos industriales y comerciales, como es el caso de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), circunstancia que las convierte de hecho en establecimientos públicos, con notoria violación de la Constitución.

Finalmente, el actor acompañó a su demanda la fotocopia de un estudio que, según afirma, aparece publicado en la revista "Mares", editada por la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y cuyo actor, dice, es el vicepresidente administrativo de la empresa.

Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación en escrito de julio 12 de 1980, se opone a las pretensiones de la demanda y solicita en cambio la declaratoria de exequibilidad de los artículos 1º, inciso 2º, 162 y 163 del Decreto-ley número 150 de 1976.

Como las razones que el Jefe del Ministerio Público aduce en pro de su tesis son de tan sumo interés que la Corte las acoge en su integridad, a ellas se referirá el siguiente capítulo del presente fallo.

Consideraciones de la Corte

1ª El Decreto-ley número 150 de 1976, en el que están incorporados los artículos contra los cuales se formula acusación, "por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la nación y sus entidades descentralizadas", fue dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 28 de 1974, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Además, fue dictado dentro del tiempo señalado por la ley para el ejercicio de las facultades extraordinarias, por lo cual ha cumplido el requisito constitucional del *pro tempore*.

2ª El espíritu que inspiró el texto de las facultades conferidas al Presidente de la República por el legislador fue el de "que se expidiera un estatuto completo sobre la contratación administrativa, teniendo en cuenta los principios que estructuran el estado moderno en cuanto a privilegio de la administración, el interés social y las necesidades del servicio público", lo afirmó esta Corte en sentencia de abril 16 de 1980 (Expediente número 759, Magistrado ponente, doctor *Luis Sarmiento Buitrago*), al decidir el ataque formulado contra otros artículos del mismo estatuto.

3ª No es exacta la afirmación del demandante acerca de que las actividades de las empresas industriales y comerciales del Estado se desenvuelvan todas a través de los contratos de empréstito y de obras públicas, por lo cual al ordenar para aquellas los requisitos de derecho público y no los del derecho privado, las normas acusadas las estén transformando en establecimientos públicos.

Porque como lo expresa el Procurador General:

"No se puede aceptar que 'todas' las actividades de las empresas industriales y comerciales del Estado se canalizan a través de los contratos de empréstito y de obras públicas. Estas clases de contratos son apenas dos, esto es, una porción mínima de los diversos tipos o 'clases de contratos' establecidos por el Estatuto Contractual de la Administración Pública en el orden nacional. En efecto, según el objeto, las entidades que forzosamente deben gobernarse por el Decreto-ley número 150 de 1976, son aquellas que, conforme a la enunciación del artículo 1º de este estatuto, celebran las siguientes clases de contratos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 del citado estatuto:

"1. Contratos de Obras Públicas;

"2. Contratos de suministro;

"3. Contratos de compra de bienes muebles;

"4. Contratos de venta de bienes muebles;

"5. Contratos de empréstito (que pueden ser internos o externos);

"6. Contratos de compra de bienes inmuebles;

"7. Contratos de venta de bienes inmuebles;

"8. Contratos de permuta de bienes inmuebles;

"9. Contratos de arrendamiento de bienes muebles;

"10. Contratos de arrendamiento de bienes inmuebles;

"11. Contratos de prestación de servicios;

"12. Contratos de donación, y

"13. Contratos para la recuperación de bienes ocultos. Todas las demás clases de contratos que celebren las mencionadas entidades se regirán 'por las normas generales o especiales vigentes para los mismos'. Esto quiere decir, que en tratándose de las empresas industriales y comerciales del Estado, que su amplísima gama de contratación y, por ende, su extenso ámbito de actividades, se rige por las normas de Derecho Privado, excepto cuando se vean precisadas a efectuar contratos de empréstito y de obras públicas, eventos estos dos últimos en los cuales obligatoriamente deberán gobernarse por las disposiciones que traza el Decreto-ley número 150 de 1976. Lo anterior significa con toda claridad, que de los trece (13) contratos administrativos regulados por el Estatuto Contractual de la Administración Pública en el orden nacional, en dos de ellos (empréstitos y obras públicas) las empresas industriales y comerciales del Estado, deberán ceñirse a los requisitos allí establecidos y que en los once (11) tipos restantes dichas empresas se rigen por las normas de Derecho Privado que enmarcan o tutelan las relaciones ordinarias de los particulares o, mejor, de los comerciantes, y que todas las demás actividades y aspectos contractuales no incluidos expresamente en el artículo 67 del Decreto-ley número 150 de 1976, por disponerlo así este mismo precepto en su inciso 2º, también tales empresas industriales y comerciales del Estado seguirán las pautas vigentes en las relaciones de las personas privadas. Con esto, pues, se caen de raíz los fundamentos y aseveraciones de la demanda y las consideraciones del escrito que la acompaña".

4ª También el señor Procurador refuta la aseveración del demandante de que el cumplimiento por parte de las empresas comerciales e industriales del Estado de los requisitos establecidos para los establecimientos públicos, en tratándose de contratos de empréstito y de obras públicas, implicaría para aquéllas la parálisis o inhibición en el desarrollo de su actividad institucional. Porque "si el aserto fuera valedero entonces sería totalmente írrita, negativa, nula la actuación de más de noventa establecimientos públicos del orden nacional que desenvuelven contractualmente sus actividades debiéndose ceñir o ajustar a los requisitos o exigencias establecidos por el mismo Decreto-ley número 150 de 1976 en las trece (13) clases de contratos administrativos que según su objeto, se hallan reglados en ese estatuto. Los hechos, que se imponen por sí mismos, evidencian palmariamente todo lo contrario a cuanto se afirma en el alegato del actor".

5ª Si bien es verdad que las empresas industriales y comerciales del Estado se rigen por las normas del Derecho Privado, no lo es menos que existe la salvedad de las excepciones legales.

Así aparece del texto de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 1º de marzo de 1979, transcrito precisamente en el estudio del vicepresidente de Ecopetrol que en fotocopia se acompañó a la demanda:

"Es cierto que las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta, a que se refiere la consulta están sujetas en su funcionamiento al Derecho Privado, *salvo las excepciones que consagra la ley* (el subrayado es del mismo Consejo de Estado).

"Estas excepciones resultan de la naturaleza de los órganos o de la protección de los intereses patrimoniales del Estado. Y precisamente el Estatuto Contractual Nacional (Decreto-ley número 150 de 1976), en lo concerniente a los contratos de obras públicas, constituye para las entidades en mención por expresa disposición legal, una reglamentación de derecho público de aplicación excepcional, y de inexorable cumplimiento. Precisamente, esta Sala en concepto de abril 10 de 1973, con ponencia del Consejero Alberto Hernández Mora, afirma que ello se explica porque estas empresas, aunque en proporción distinta, manejan patrimonios públicos o del Estado, que el legislador quiera proteger con los procedimientos señalados en la ley, que así resultan de orden público".

6ª No empece a que los artículos acusados disponen que a las empresas industriales y co-

merciales del Estado, en materia de contratos de obras públicas, les son aplicables las mismas normas que para los contratos que celebran los establecimientos públicos, están exentas de los requisitos consistentes en el concepto del Consejo de Ministros, y de la revisión por el Consejo de Estado cuando la cuantía de dichos contratos fuere inferior a *doscientos millones de pesos* ($ 200.000.000.00), lo cual significa, como es obvio, que exista mayor flexibilidad en el movimiento de las empresas comerciales e industriales del Estado que en la operación de los establecimientos públicos. Y en cuanto a los contratos de empréstito deberán cumplirse los requisitos señalados específicamente para su celebración y validez. Y,

7ª Estima la Corte que la facultad constitucional, conferida al legislador ordinario y por éste transferida al legislador extraordinario, para la determinación de la estructura de la administración nacional y para la expedición de los estatutos básicos de las empresas industriales o comerciales del Estado, posibilita para establecer salvedades o excepciones en la estructura de un determinado régimen. Es decir, que así como el legislador ordinario o extraordinario determina, por regla general, que un ente administrativo se rija por las normas del Derecho Público y que otro ente específicamente considerado (empresa comercial e industrial del Estado o sociedad de economía mixta), por regla general, se rija por las normas de Derecho Privado, también puede establecer excepciones al respecto. Que los primeros, en casos excepcionales, se gobiernen por principios de Derecho Privado, y que a los segundos, también en casos excepcionales por el mismo legislador previstos, se les dé tratamiento de Derecho Público. En el caso *sub judice* se ha establecido una excepción al régimen de Derecho Privado para fijar una regla de Derecho Público, de manera congruente con el espíritu y con los textos constitucionales, y así habrá de declararlo la Corte.

Por lo demás tampoco se encuentra pugna alguna entre los textos del Decreto-ley acusados y los restantes cánones constitucionales.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLES el artículo 1º, inciso 2º y los artículos 162 y 163 del Decreto 150 de 1976.

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

Gonzalo Vargas Rubiano
Presidente.

Jorge Vélez García, Luis Sarmiento Buitrago, Oscar Salazar Chaves, Carlos Medellín Forero, Humberto Mesa González, León Posse Arboleda (Conjuez), *Luis Córdoba Mariño* (Conjuez).

Luis F. Serrano A.
Secretario.

EL VALOR DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION. EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO COMO REQUISITO PARA EJERCER DICHA CARRERA

Inhibición de la Corte para proferir decisión de fondo sobre la inexequibilidad propuesta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Bogotá, D. E., octubre 2 de 1980.

Magistrados ponentes: doctores *Carlos Medellín, Mario Latorre Rueda, Oscar Salazar Chaves y Jorge Vélez García.*

Aprobada según Acta número 34 del dos (2) de octubre de mil novecientos ochenta (1980).

REF.: Expediente número 799. Norma demandada: artículo 40 de la Constitución Nacional. Actor: Bienvenido González Grandetth.

El ciudadano Bienvenido González Grandetth, en demanda que presentó el 23 de mayo pasado, admitida por auto del 30 del mismo mes, acusa de inexequibilidad el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 40. 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".

El actor considera violados los artículos 16, 17, 31 y el propio Preámbulo de la Constitución, en cuanto enuncia la justicia entre los fines del régimen adoptado en aquélla. En este orden de ideas, estima que la disposición impugnada crea un monopolio, sin el cumplimiento de los requisitos que señala el mencionado artículo 31, con la consecuencia de que no se da al trabajo la protección especial que ordena el artículo 17, y la de que tampoco se cumple el objetivo señalado a las autoridades en el artículo 16, todo lo cual, además, entraña injusticia.

El Procurador General de la Nación ha expresado sobre la petición en referencia:

"A mi juicio, la demanda ha debido ser inadmitida puesto que tan extravagante acción no está, jamás ha estado ni podrá estar consignada en un Estado democrático en el cual las normas constitucionales no pueden confrontarse jurisdiccionalmente entre sí, por obvias razones que no es del caso recordar a la Sala Constitucional de la Corte.

Además, el escrito con el que se ejercita la acción constituye la mejor exégesis del artículo 40 de la Constitución Nacional, si de buscarle explicaciones se tratara".

Consideraciones de la Corte

Como es de rigor, el primer examen que debe hacerse ha de versar sobre la competencia de la Corte para conocer de la demanda.

La Constitución Política de Colombia, precisamente en sus artículos 214, 215, parágrafo del 121 y parágrafo del 122, confiere a la Corte Suprema de Justicia, a veces en pleno, a veces en su Sala Constitucional, jurisdicción y competencia para decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, de ciertos decretos y aun, en determinadas circunstancias, de actos legislativos. Estas atribuciones constitucionales de la Corte en lo que toca a su jurisdicción, aparecen indicadas en la Carta de manera taxativa y concreta.

Inclusio unius, exclusio alterius, es un principio universal muy antiguo según el cual, en términos de legislación, la inclusión de una cosa en la norma implica la exclusión de otras no contempladas en ella. No hay lugar en tal caso a que, so pretexto de interpretación y con recursos de jurisprudencia, se incluya en la norma lo que de ella se ha excluido, sobre todo cuando su letra es suficientemente clara y explícita, como en el caso de los preceptos de la Constitución relativos a la competencia de la Corte para ejercer las

funciones propias de su jurisdicción constitucional. No es que tal competencia sea materia deducible de las normas constitucionales, sino que en ellas está precisada con exactitud ineludible, en términos absolutos, con minuciosa descripción de sus linderos.

La revisión de las disposiciones de la Carta que determinan la jurisdicción constitucional asignada a la Corte Suprema de Justicia permite verificar su competencia con toda claridad. Aquellas prescripciones se refieren a:

1º *Competencia de la Sala Plena*

a) Sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos legislativos, *pero sólo* (subraya la Corte) por vicios de forma precisamente indicados en el artículo 214-1.

b) Las demandas de inconstitucionalidad contra los decretos dictados por el Gobierno con base en los artículos 121 y 122 de la Carta.

2º *Competencia de la Sala Constitucional*

a) Las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno formule a los proyectos de ley.

b) Las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes.

c) Las demandas de inconstitucionalidad contra los decretos del Gobierno Nacional expedidos en virtud de los artículos 32, 76-12, y 80 de la Constitución.

Lo anterior muestra que la Corte carece de competencia para conocer de demandas contra actos legislativos por motivos distintos de lo que prevé actualmente el artículo 214 de la Constitución, que corresponde al 58 del Acto legislativo número 1 de 1979. En estas circunstancias no puede la Corte dar curso al proceso que en otras condiciones habría de concluir con decisión de fondo sobre el mérito de la demanda y demás elementos procesales. Asumir jurisdicción y competencia distintas de las que constitucionalmente han sido otorgadas a la Corte, significaría atribuírselas a sí misma por su cuenta. Semejantes determinaciones conducirían a desempeñar la función de "juez constituyente", en contradicción con los verdaderos propósitos de la jurisdicción constitucional, la cual puede producir en muchos casos consecuencias políticas, pero no es un poder político en sentido estricto. La fidelidad al espíritu y letra de las normas del Código Superior no significa negación o merma del papel de la interpretación y la jurisprudencia que corresponde a los jueces, porque ese desempeño de la jurisdicción también tiene señalados sus linderos propios en la norma legal, en los textos jurisprudenciales, en los principios generales del derecho, a la luz de los cuales no se ve la manera de que la Corte encuentre que le sea lícito adicionar la Constitución introduciéndole competencia que le permita ampliar el ámbito de su guarda. En consecuencia la Corte habrá de decidir el presente caso en forma inhibitoria.

No obstante las anteriores consideraciones, el asunto propuesto al juicio de la Corte, específicamente en cuanto a la posibilidad de que una norma de la Carta contraríe los principios contenidos en su preámbulo, merece ciertas reflexiones que se consignan a continuación:

Con respecto al valor de los preámbulos constitucionales se pueden distinguir tres posiciones: la de quienes sostienen que el preámbulo de una Constitución es como su fachada, la gran portada por la que se penetra al interior del conjunto normativo y que anuncia su estilo político y su carácter jurídico; otra la de quienes ven en el preámbulo un conjunto de principios con fuerza directiva, de manera que se configura en ellos una verdadera normatividad supraconstitucional, con jerarquía superior a la de los preceptos de la Carta que deben ser su desarrollo; y una tercera que entiende el preámbulo como declaración de principios y como el señalamiento de los fines y motivos que animan al constituyente para expedir el Código Superior. Con este último significado el preámbulo representa insustituible referencia para la interpretación de las normas constitucionales, a fin de esclarecer sus puntos dudosos y mantener la vigencia del espíritu que las inspiró.

Con relación a los preámbulos constitucionales, muy esquemáticamente conviene hacer esta aclaración: en unas constituciones está integrado por declaraciones de derechos; un ejemplo característico se encuentra en la Declaración de Derechos Francesa de 1789, y particularmente en las Constituciones de Francia de 1946 y 1958; en otras ocasiones las declaraciones de derechos se encuentran en el cuerpo mismo de la Constitución, tal como ocurre en la nuestra, pues en ella esos derechos están inscritos principalmente en el Título III. Es evidente que sus normas, por ser tales, como las demás de la Constitución, tienen el mismo carácter e idéntico valor jurídico que los demás preceptos constitucionales.

Es corriente que Constituciones como la colombiana tengan también preámbulo, en el cual se consagran determinados postulados de profundo pero variable contenido. Son principios como los de justicia, libertad, bienestar, seguri-

dad, progreso, los cuales no tienen por sí solos un valor jurídico, pero lo adquieren al ser reflejados en la preceptiva de la Constitución.

Hecho cierto es que el preámbulo de las Constituciones pertenece a ellas no con carácter meramente ornamental sino como elemento de su estructura ideológica. En el preámbulo se encuentran definidos con grandes caracteres los principios y los fines del constituyente, extraídos en determinado momento histórico de las aspiraciones del pueblo sobre su querer ser y su deber ser. Por ello resulta indispensable la referencia a aquellos principios y fines como instrumento hermenéutico toda vez que sea necesario distinguir en lo confuso, aclarar en lo oscuro, armonizar en lo contradictorio, dentro del ejercicio normal de la jurisdicción en todas sus órbitas, pero siempre por el procedimiento regular de la interpretación científica.

La confrontación de muchas normas del articulado de la Constitución y de la ley con los valores que sea posible asignar a los principios de justicia, libertad o paz, daría lugar a contradicciones de gravedad imprevisible, según el enfoque de doctrina política con que se les mire. Si así se procediera, si a esos postulados por sí solos se les diera el poder de invalidar la ley o la Constitución, el juez de constitucionalidad vendría a ser legislador y, lo que es más, constituyente, abriéndose el camino a la inseguridad jurídica y, a través de ella, a la arbitrariedad.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y teniendo en cuenta que en el presente caso carece de competencia,

Resuelve

Inhibirse para proferir decisión de fondo sobre la INEXEQUIBILIDAD propuesta.

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

Juan Manuel Gutiérrez L.
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper, Dante Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco Correa, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Luis Carlos Sáchica, Luis Enrique Romero Soto, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Mario Latorre Rueda, Pedro Elías Serrano Abadía, Luis Sarmiento Buitrago, Fernando Uribe Restrepo, Oscar Salazar Chaves, Héctor Gómez Uribe, Jorge Vélez García, Humberto Mesa González, Manuel Gaona Cruz, César Ayerbe Chaux, Ricardo Uribe Holguín, Darío Velásquez Gaviria.

Luis H. Mera Benavides
Secretario Encargado.

Salvamento de voto

Con todo respeto, nos permitimos disentir de la mayoría de la Sala Plena de la Corte, en el sentido de que consideramos que tal Sala tiene competencia para conocer de demandas contra actos legislativos violatorios de los principios enunciados en el preámbulo de la Constitución, por las siguientes razones:

Se diría, en principio, que la demanda referida ha debido rechazarse desde su planteamiento porque, en apariencia, implica un contrasentido: la Constitución no puede ser inconstitucional.

Sin embargo, es pertinente consignar estas reflexiones:

1ª Por tratarse de un presunto problema de inexequibilidad de normas de rango constitucional, la cuestión debe ser decidida por la Corte Suprema en Sala Plena, siguiendo lo prescrito por el artículo 214 de la Constitución;

2ª La Constitución normativa de un Estado es un conjunto sistemático de disposiciones complementarias e interdependientes con unidad y congruencia lógica. Es sólo por razones de método que sus disposiciones se expresan en cláusulas separadas y numeradas, siguiendo una relativa especialidad de materias, pero tal técnica no afecta la unidad orgánica de un sistema constitucional ni autoriza para contraponer, en forma excluyente, sus distintos preceptos, pues entre ellos no existen categorías ni gradación jerárquica;

3ª Por dichas razones, todos los artículos de una Constitución tienen igual valor y jerarquía y deben por tanto, ser interpretados en el mismo sentido, con efectos confluyentes, sin que entre ellos pueda establecerse ninguna prevalencia, aunque en su interpretación debe atenderse a su carácter absoluto, su generalidad o especialidad, su naturaleza excepcional, permanente o transitoria, su vigencia inmediata o condicionada a desarrollos legislativos o a decisiones ejecutorias, que son variantes del funcionamiento práctico de cualquier sistema normativo;

4ª No es descaminado pensar, como lo plantea el actor, que en la definición de las cuestiones de

constitucionalidad deben tomarse en cuenta los principios y valores proclamados en el preámbulo de la Constitución, pues ellos orientan la interpretación de la normatividad al postular los fines y propósitos para los que fue expedida, y aunque sus enunciados no tengan fuerza preceptiva sí tienen la función directiva que se deriva de los postulados teleológicos;

5ª Además, las constituciones no tienen su fin en sí mismas; son medios, son instrumentos para la realización de los valores que una comunidad considera estimables y, entre ellos, el máximo es la justicia; de modo que, cuando se plantea una cuestión de constitucionalidad, el problema no sólo es de legalidad formal, de validez lógica, sino esencialmente de justicia, de equidad, pues las normas jurídicas sólo existen y sirven en tanto permitan hacer vivos esos valores. Para el caso presente la cuestión, antes que de técnica constitucional, lo cual es secundario, se trata de la protección del trabajo, del derecho al trabajo, de la igualdad de oportunidades para obtener trabajo; y consiguientemente los fallos de constitucionalidad deben atender a la protección de esos derechos y no a la simple intangibilidad de un orden normativo;

6ª Si se quiere, por otra parte, vivificar la Constitución, ello exige entender que ella no sólo está conformada por las normas positivas en que se expresa, sino por los principios implícitos en las mismas y por los valores enunciados como objetivo de su preceptiva; éstos son instancias supra, aunque no extraconstitucionales, a las cuales es necesario referir toda interpretación y toda aplicación de las normas positivas, y su desconocimiento debe acarrear invalidez, inconstitucionalidad, pues todo lo que sea contrario a la justicia tiene que ser contrario al derecho, y un control de constitucionalidad que no tenga este enfoque es incompleto y carece de eficacia. En consecuencia, cuando las normas acusadas, no importa su rango, atentan contra la unidad nacional, la paz o la justicia, proclamadas en el preámbulo de la Constitución como la razón de ser de la forma de vida colectiva en ella propuesta, el juez de constitucionalidad debe invalidarlas, ya que el derecho positivo no se justifica por sí mismo;

7ª Por esto, no es absurdo plantear la inconstitucionalidad de una disposición constitucional frente a los postulados del preámbulo, ya que él forma parte de la Constitución, tiene fuerza directiva sobre el texto constitucional y expresa los fines para cuya realización es simple herramienta la Constitución;

8ª En el Estado de Derecho no son admisibles poderes que no sean otorgados y limitados por la ley. Es decir, que todo poder es una simple competencia jurídica, de ejercicio condicionado y controlado jurisdiccional o políticamente. Así lo estatuye el artículo 2º de la Constitución cuando expresa que los poderes públicos que la Nación soberana crea y organiza "... se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

Nótese que no excluye a ninguno de los poderes constituidos. O sea, que también, aunque sea el poder superior en el Estado, el de reformar la Constitución queda igualmente sujeto a los límites que establece la Constitución.

Tales límites no son sólo los formales o de procedimiento que se prescriben en el artículo 218 para la tramitación de los actos legislativos mediante los cuales se expiden las reformas constitucionales, sino los que resultan de los fines a que deben servir tales reformas, respecto de las cuales son medios de contenido válido en tanto éste sea acorde con aquellos propósitos, puestos por el propio constituyente primario al sentar las bases de la Constitución política del Estado

Esto es, que el poder de reforma de la Constitución perteneciente al Congreso, por ser un poder secundario, sólo puede obrar con validez sobre la constitución jurídica, pero no variar la constitución política puesta por el constituyente primario y de la cual la primera debe ser fiel desarrollo.

La constitución política colombiana es la decisión declarada en el preámbulo de la constitución normativa. Es originario del acuerdo aprobado en plebiscito de municipalidades en 1886, ratificado en plebiscito directo el 1º de diciembre de 1957. Su contenido sólo puede ser modificado por la nación misma y no por el Congreso. Los actos de éste son inconstitucionales cuando, al actuar como legislador viola algún precepto constitucional, o cuando al obrar como constituyente derivado no respeta la declaración política del preámbulo, dominante de la normatividad constitucional. Desborda entonces su competencia, desconoce la supremacía de la constitución, y como no hay Estado de Derecho sin controles del ejercicio de las competencias y la Corte es la guardiana de aquella supremacía, cuando se excede aquella competencia, que es la forma de esos poderes, debe invalidar las normas constitucionales que se produzcan contrariándola o desvirtuándola o desvirtuando sus principios.

9ª El demandante, por ignorar la unidad sistemática de la constitución, olvida la regla que rige la materia de que se trata, que es la conte-

nida en la segunda parte del primer inciso del artículo 39 de aquella al establecer que, "la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones", lo cual no afecta la libertad de escoger profesión u oficio, pues la regulación legislativa simplemente tiende a preservar, por razones de interés social prevalente, la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin garantía suficiente si no se exigiera la idoneidad científica y técnica certificada por los respectivos títulos académicos;

10. Aceptado lo anterior, se concluye en que la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer un oficio o una profesión no implica monopolio, pues no reserva como privilegio legal la actividad respectiva, ni tiene relación aquel estatuto con los monopolios fiscales previstos en el artículo 31. Por esto, el artículo 40 que pretende impugnar el actor no es cosa distinta a la aplicación particular de aquella regla respecto del ejercicio de la abogacía, regla que admite las excepciones que establezca la ley, y que con igual criterio rige el ejercicio de las demás profesiones, y

11. La exigencia de que se viene hablando no envuelve tampoco desprotección de los gobernados en el sentido general en que la regula el artículo 16 de la Constitución como obligación de las autoridades, ni en el específico que señala el artículo 17.

Ni envuelve injusticia la norma acusada, ya que las excepciones que admite hacen compatible el interés social protegido con el particular de quienes abogan en causa propia o en los casos en que es permitido hacerlo en causa ajena; no siendo absoluta la prohibición, se deja a salvo la equidad y se tutela, a la vez, el interés colectivo.

Luis Carlos Sáchica, Gustavo Gómez Velásquez, Humberto Mesa González, Luis Sarmiento Buitrago, Fernando Uribe Restrepo, Alvaro Luna Gómez, Darío Velásquez Gaviria.

Aclaración de un voto

REF.: Expediente número 799. Disposición acusada: Artículo 40 de la Constitución Nacional, por contrario al preámbulo de la Carta.

Magistrado ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*

Me permito aclarar mi voto, que emití favorable en relación con la ponencia referida, que fue la mayoritaria, y sin reparo alguno en cuanto a la parte resolutiva mediante la cual se decidió por la Corporación "inhibirse para proferir decisión de fondo sobre la inexequibilidad propuesta".

Mi propósito sólo apunta a algunos apartes de la motiva de dicha providencia, en los que se afirma que atender demandas de inexequibilidad por razones de contradicción entre normas constitucionales o entre éstas y las del preámbulo de la Carta equivaldría a poner a la Corte a desempeñar la función que no se le asignó de "juez legislador" o hasta de *juez constituyente,* lo cual iría en contra de los verdaderos propósitos de la jurisdicción constitucional, que, aunque puede producir en muchos casos consecuencias políticas, *no es un poder político en sentido estricto,* abriéndose entonces el camino a la inseguridad jurídica y a la arbitrariedad (subrayas mías).

Procedo a exponer las razones de mi sustentación diversa respecto de lo comentado de la aludida parte motiva:

1. Considero que la Corte Suprema de Justicia sí ejerce, por mandato de la Constitución, un verdadero *poder constituyente de convalidación o de anulación,* según declare exequible o no una norma constitucional, pero sólo por "vicios de forma" y no porque sus normas contraríen su ideario ni el del preámbulo, y que, ese poder, atribuido al máximo organismo de guarda de la supremacía e integridad constitucional, *no significa el ejercicio de una potestad política, sino apenas el desempeño de una facultad o función de naturaleza jurídica,* por lo cual no resulta incompatible con su función.

En efecto:

2. Una es la noción de constitución política, otra, la de constitución jurídica, del Estado. Aquella presupone la potestad (potestas) "sobrepositiva", suprajurídica, de decisión sobre la conformación ontológica de la unidad política. La constitución política organiza e instituye el Estado. En cambio, la otra forma de constitución, la jurídica, es apenas declarativa o formalizadora de la decisión política que la estableció; es válida y eficaz en cuanto reglada y coactiva, por lo general en cuanto escrita; en ella se instituye por quien tiene el mando, entre otras, la facultad o competencia, o la atribuida capacidad para "poder" reformarla (Cfr. Alexandre Passerin d'Entreves, "La Notion de l'Etat", París, Sirey, 1970) y, en nuestro sistema, también para "poder" anularla o convalidarla cuando por su forma aquella competencia se incrimina como indebida por cualquier ciudadano.

3. En consecuencia, el presupuesto del control jurisdiccional de constitucionalidad de los actos jurídicos que ejerce la Corte, estriba en que la nuestra es una Constitución escrita y rígida; pues si ésta no fuere escrita o si siéndolo no exigiere procedimientos y mecanismos especiales y rigurosos de competencia, tiempo y mayorías para su revisión, no sería posible ejercerlo formalmente, sino apenas en sentido material y sólo respecto de actos que no tuvieren procedencia constituyente o legisladora.

Por lo mismo, *el control constituyente de anulación que ejerce la Corte no es político sino apenas jurídico o instituido.*

4. Es indefectible la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer sobre demandas contra actos de revisión constitucional y para declarar inconstitucionales los intentos de revisión irregular que atenten contra la Carta, por vicios de procedimiento o de trámite en su formación, es decir, "por vicios de forma", pues aquella es la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución y debe poder válidamente anular los actos que, en vez de revisarla, la infringen, por no haber cumplido el mecanismo prescrito para su discusión, aprobación y expedición. De no, las regulaciones de forma contenidas en la Carta para su debida revisión se tornarían inocuas o inoperantes por carencia de sanción de anulación de los actos que las transgredan. Sería entonces flexible y no rígida la Carta.

5. Sin embargo, con el mayor comedimiento, manifiesto que el poder jurídico de anulación o convalidación de actos constituyentes, denominados "legislativos", que la Constitución otorga a la Corte, no equivale a tener la potestad política y suprajurídica de juzgamiento del ideario o de la doctrina sobre el establecimiento o la revisión de la Constitución, ni tampoco la absorbe o comprende. Uno y otra son distintos: *la Corte sólo tiene la competencia jurídica de anulación formal mas no la potestad política de derogatoria material de las disposiciones constitucionales.* La anulación formal de un acto legislativo irregular por parte de la Corte no es una decisión de soberanía (o política), sino de competencia asignada por el soberano (o jurídica).

a) Una es la potestad soberana y prejurídica de "establecer la Constitución", que no conoce límites jurídicos o de forma, por ser política, que acaso sólo tenga restricciones de legitimidad por razones doctrinarias o éticas mas no jurídicas, y que corresponde a la "potestad constitutiva", ontológica o conformadora de la unidad política, del Estado; a la que algunos denominan en forma coextensiva, sin serlo, *el poder constituyente originario,* y afirmo que sin serlo porque el *poder* no es potestad originaria sino apenas atribución otorgada, instituida jurídicamente, por quien tiene la potestad virtual o el "mando", es decir, la posibilidad real de atribuirlo. En estricto sentido: *el poder es jurídico, no político; sólo el mando es político o suprajurídico* (Cfr. Julien Freund, "L'essence du Politique", París, Sirey, 1968).

b) Otra es, frente a aquella potestad, la "facultad" atribuida (possum), la competencia instituida, por ende jurídica, es decir, "el poder", de reformar o revisar la Constitución; esa sí, y sólo esa, *poder constituyente derivado o instituido* de modificar la Constitución, que, entre nosotros, está sometida a restricciones de procedimiento, competencia y tiempo para realizarla válidamente: pero que, a mi juicio, tampoco está sometida a restricciones de contenido o de doctrina, pues aunque el poder de revisión esté instituido y sea rígido, no es hermético. Supone respeto a las formas de revisión, pero no a su doctrina.

c) Y otra aún la de la Corte, que como organismo instituido para guardar la supremacía e integridad de la Constitución, ha sido encargada por ésta, *como poder constituyente de anulación o de convalidación,* para decidir sobre la validez formal o jurídica de sus preceptos por vía jurisdiccional, con fuerza general o "erga omnes", sin que esta función sea incompatible o coetánea con la del poder constituyente de revisión constitucional, o implique tampoco potestad política o supraconstitucional, sino únicamente facultad jurídica.

6. El preámbulo de la Carta, siempre escrito, aunque no necesariamente positivo, pues en veces es sólo un enunciado voluntarista, es, en cuanto admitido como válido y eficaz, *siempre jurídico, pero nunca político ni supraconstitucional o sobrepositivo.* Es necesariamente declarativo. Su jerarquía formal está determinada por la propia normación jurídica escrita denominada Constitución. El preámbulo no es entonces la Constitución Política, sino, por mucho, el ideario vuelto declaración reguladora o jurídica, o en veces menos, pero no más.

No hay derecho "sobrepositivo"; lo sobrepositivo es político o ideológico, no jurídico; y la Corte únicamente tiene atribución o facultad jurídica, mas no potestad política o soberana, para apreciar la normatividad una vez constituida o declarada, en la que obviamente se plasma la

forma del ejercicio del mando, denominada poder, por ser ya jurídica, y en la que se enuncia el trasunto de la doctrina y ética del orden instituido. La Corte no juzga la ideología del establecimiento ni de la revisión normativa de la Constitución, sino la adecuación de las formas normadas de su expresión, y ese juzgamiento no implica actitud política sino función jurídica.

Naturalmente, el juzgamiento de exequibilidad de todo acto jurídico diferente del "acto legislativo" o de revisión de la Constitución, enfrentado a ésta, no se contrae a la mera confrontación jurídico formal entre el acusado y la disposición constitucional, sino que implica además el necesario análisis doctrinario y político de nuestro sistema constitucional, en cuanto nuestra Carta, además de jurídica, se norma sobre fundamentos ideológicos y, precisamente por eso, se denomina la "Constitución Política de la República de Colombia"; pero en tales casos, la Corte, no está juzgando el contenido de la Constitución sino que apenas lo interpreta.

7. Con las aclaraciones anotadas, adhiero a la decisión mayoritaria de la Corte en el sentido de que ésta debe inhibirse para conocer de la acción propuesta contra una norma constitucional por contraria a otra del preámbulo de la Carta.

Ut supra.

Manuel Gaona Cruz
Magistrado Sala Constitucional

Salvamento de voto

Tuve el honor de suscribir, junto con otros colegas, el salvamento de voto redactado por el Magistrado Luis Carlos Sáchica, pero considero pertinente agregar algunas consideraciones personales, dada la importancia y complejidad del tema.

El preámbulo de la Constitución Política de Colombia contiene principios concretos, de un significado filosófico inequívoco, y que constituyen los fines supremos a cuyo servicio deben estar las instituciones políticas y jurídicas de la nación, por mandato del constituyente primario.

El reconocimiento explícito de Dios, como fuente suprema de toda autoridad, y cuyo nombre solemnemente se invoca; la aceptación de que la religión católica, apostólica y romana es la de la nación —en la cual reside la soberanía "esencial y exclusivamente" y de donde emanan los poderes públicos (artículo 2º)—; la declaración en el sentido de que esa religión, que es la colombiana, constituye elemento esencial del orden social, y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, son principios fundamentales suficientes para configurar un marco definido y caracterizado con precisión, del cual es posible deducir consecuencias prácticas que han de tener el poder normativo que les es propio, tanto en el campo jurídico como en el político, si de respetar la Constitución se trata.

El sólo reconocimiento de Dios constituye una postura intelectual comprometedora en el enfoque que ha de dársele a las ciencias sociales, entre ellas el Derecho y a la política, especialmente, como disciplinas prácticas y normativas. Aun la misma orientación de las ciencias sociales que puedan ser consideradas empíricas o descriptivas, estaría signada por este teísmo, fecundo en consecuencias en el mundo del deber ser.

Este principio básico, majestuosamente consagrado como piedra fundamental de la Carta, proscribe de por sí el materialismo ateo como fuente o inspiración de nuestras instituciones públicas. Debiera quedar así definitivamente desterrado de nuestros sistemas normativos, el positivismo. Y junto con él, el pragmatismo jurídico que conduce al legalismo, al "fetichismo de lo legal", como lo llama E. Geny, para describir la aberración intelectual de los juristas que identifican el Derecho con la ley y lo jurídico con lo legal. Todo en el supuesto de que le demos a la Constitución una interpretación racional, doctrinaria y sistemática.

Este teísmo institucionalizado, impuesto por el preámbulo de la Carta, habría de impedir lógicamente —mientras no fuera expresamente modificado por el constituyente primario—, el implantamiento en Colombia de un régimen nazista, marxista o individualista, por ejemplo.

El compromiso teísta en nuestra Constitución, de otra parte, implica una precisa orientación ética que habría de ser respetada por los poderes públicos —ejecutivo, legislativo y judicial— los cuales de ningún modo podrían entonces patrocinar en el campo institucional los principios de una ética hedonista o utilitarista. La ética cristiana del bien o del amor, el audemonismo, consecuencia directa de aceptar a Dios, no sólo como fuente suprema de toda autoridad, tendría que inspirar nuestras instituciones en cuanto al derecho y la política no pueden desatenderse de la moral, con todo y regir esas ciencias su campo normativo propio.

La invocación a Dios y el reconocimiento oficial de la Religión Católica, son elementos doc-

trinales con fuerza y cohesión suficientes para darle un sentido definido y un contenido concreto a los valores de justicia, libertad y paz, que según el preámbulo constituyen los fines esenciales de la Constitución misma.

Conviene dejar muy en claro que en este proceso hermenéutico no se trata, ni mucho menos, de darle a la religión una dimensión política, sino que se trata en cambio de darle a la política una dimensión ética y filosófica, de acuerdo con la cultura cristiana, en desarrollo de principios constitucionales básicos.

Estos postulados del preámbulo que señalan coordenadas dentro de las cuales debe ubicarse nuestro derecho público, llevan implícitos todo un sistema de pensamiento social, una ciencia política y jurídica determinada, una cosmovisión totalizadora. Son directrices explícitas que apuntan directamente a la filosofía social cristiana y a la doctrina social de la Iglesia Católica, que a su turno le dan un significado objetivo a los valores en general, y concretamente a los valores jurídicos. Es así como las declaraciones que sirven de prolegómeno a la Constitución Nacional, distan mucho de ser simples flatum voces, expresiones románticas o manifestaciones platónicas de buenos deseos.

Dentro de este fecundo y milenario contexto doctrinal —en permanente actualización, pues es pensamiento para la vida— debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la axiología o ciencia de los valores de inspiración cristiana. Los valores, se sostiene, son objetivos, o sea independientes de un sujeto o de una conciencia valorativa. Son en sí mismos objetos irreales, es cierto, por pertenecer al campo del espíritu pero no ideales; valen, y no son y están ordenados de acuerdo con una tabla o escala que no es caprichosa, fantasiosa o convencional.

Los valores son cualidades independientes de las cosas, y por lo tanto son en principio inmutables y absolutos en el sentido de que su validez no está condicionada por los hechos, a merced de ellos, ni depende del sujeto valorado. Otra cosa bien distinta es que esos valores absolutos hayan de realizarse o encarnarse en el tiempo y en el espacio, a través de un proceso práctico y concreto sometido a todas las contingencias históricas y a todos los factores internos o externos que de hecho, inevitablemente, condicionan al hombre y limitan la libertad esencial del ser humano.

Pese a este relativismo en la vigencia de los valores, que no afecta su existencia o validez, constituyen ellos aspiración siempre obligante, un deber ser exigente, según las circunstancias históricas. La preceptiva del preámbulo —científicamente interpretada—, conduce entonces al rechazo *in limine* del subjetivismo axiológico, según el cual los valores son tan sólo sentimientos personales, preferencias individuales sometidas al criterio ocasional o al capricho de cada quien. La exégesis constitucional, a partir de los preceptos implícitos en el preámbulo, lleva forzosamente a descartar ese subjetivismo como razón de ser admisible de la normatividad que se desprende de la Carta política.

En desarrollo y aplicación de los preceptos constitucionales, en cambio, habrá de tenerse siempre presente la axiología cristiana según la cual la justicia, por ejemplo, es un valor espiritual, superior a los valores sensibles y aun a los vitales, pero que también es un valor "fundado" que requiere apoyarse en logros sociales —sus valores "fundantes"—, tales como el desarrollo, el progreso, la solidaridad y la seguridad sociales.

La paz, que el preámbulo de nuestra Constitución también entroniza como uno de los fines de la nación jurídica y políticamente organizada, implica en primer término la prevención y solución de los conflictos, y en tal sentido es otro de los valores jurídicos "fundantes", condicionantes, de mérito instrumental, al lado del orden que resulta de los múltiples y complejos controles sociales, y de la seguridad, en virtud de la cual ha de imponerse la legalidad sobre la arbitrariedad.

Pero tales valores fundantes, con ser necesarios, no son suficientes para la realización de los fines del derecho, que de acuerdo con la filosofía social cristiana son, ya en un plano axiológico más elevado, la justicia y el bien común. Realizados estos valores superiores —de manera nunca completa y siempre perfectible— se podrá hablar, entonces sí, de un orden racional, que es el orden del bien común, de una seguridad justa, de una paz dinámica, o sea de los mismos valores que antes eran fundantes pero que logran entonces un contenido axiológico superior.

En cuanto a la libertad —que es también fin supremo del Estado, según el preámbulo—, consiste en el respeto a una esfera autónoma individual, en una primera instancia axiológica, como valor instrumental o condicionante, para convertirse luego en una libertad positiva y auténtica, cuando ya sea posible ubicarla en un plano superior, vivificado por la justicia y el bien común.

Y es de la existencia de un Dios personal —al que invoca nuestro constituyente primario— de donde proviene el carácter sagrado que se le puede atribuir al derecho dentro de nuestra tradición cultural, en cuanto pueda encarnar los valores jurídicos superiores de justicia y bien común. En todo lo cual se ve claramente qué tan lejos está nuestra constitución política del positivismo jurídico, sistema que correspondería a un prólogo constitucional contrario al que está vigente en Colombia, sin Dios, sin religión y sin valores, y según el cual el derecho sería pura forma que se agota a sí misma, que se justifica por sí sola.

La filosofía cristiana, en relación con los valores jurídicos, ha configurado la doctrina del derecho natural que es hoy el sustento más sólido y coherente de los derechos humanos inalienables, de validez universal, pero violados y conculcados siempre que se olvidan las bases filosóficas de ese derecho natural. El jusnaturalismo, como capítulo central de la filosofía del derecho, demuestra la existencia de normas supra-positivas de las cuales surgen derechos y obligaciones concretos, de acuerdo con el momento histórico.

Este derecho natural —que no puede confundirse con la moral porque ya no sería derecho—, tiene su fundamento en la "antropología filosófica" espiritualista, encargada de demostrar el singular valor de la persona humana, "id quod est perfectissimus in tota natura" (Santo Tomás), noción a partir de la cual resulta imperativo rechazar tanto el individualismo materialista, egoísta, como los variados transpersonalismos absolutistas.

Dentro de la concepción normativa del derecho, el jusnaturalismo significa la justificación de la ley, dentro de una perspectiva axiológica, según criterios racionales, en contraposición al formalismo que endiosa la norma positiva hasta sostener que lo vigente es lo justo y frente al sociologismo anti-normativo, según el cual el derecho está tan sólo en los hechos, empíricamente considerados, o en el simple consenso circunstancial. El derecho de inspiración cristiana es un deber-ser que siempre debe respetarse, y no un formulismo geométrico ni un simple resultado del poder por la fuerza o por el engaño.

El derecho natural constituye la justificación intrínseca del precepto jurídico positivo. De acuerdo con él, ni las apariencias legalistas, ni aun las formas legales, pueden justificar la injusticia. Y es que el derecho no sólo debe ser válido y además eficaz: debe ser por sobre todo justo, de acuerdo con la axiología. De no ser así el hombre no podría escapar a la tiranía de la ley, que ha sido la base de los peores absolutismos políticos.

De otra parte, no es cierto que el verdadero derecho natural sea un subjetivismo romántico, utópico, una arbitrariedad política o una falta ética desbordada que pueda estar al servicio del poder para justificar todo tipo de abusos. Ese pudo haber sido el triste papel histórico de otras escuelas de orientación laicista, llamadas también de derecho natural (Grotius), y pudo haber sido el resultado de desviaciones de la civilización cristiana. Pero las tiranías en nombre de la moral están muy lejos de corresponder al auténtico pensamiento jurídico, espiritualista y humanitario, implícito en el preámbulo, y que es hoy la mejor defensa de la dignidad humana contra el despotismo positivista, que no conoce freno distinto a la concupiscencia del poder o del dinero.

Los valores de que se trata tampoco constituyen una "verdad en sí", una luz absoluta que a nadie alumbra, en virtud de la cual se puede "matar piadosamente a los adversarios" (W. Luypen). La filosofía social cristiana, en la actualidad, ha sabido captar los aciertos que sin duda alguna tuvo Marx, y siendo un sistema integral y realista ha podido asimilar los avances de la ciencia social moderna, para no subestimar en ningún momento la observación de la realidad, la inducción empírica, el historicismo autodeterminable y liberantes. No se trata entonces de supuestos valores absolutos aplicados dogmáticamente, *simpliciter;* se trata de valores absolutos aplicados *secundum quid,* teniendo en cuenta la realidad existencial en un momento dado y en todas sus dimensiones, única manera como esos valores pueden encarnarse dignificando al hombre de carne y hueso, al prójimo, *hic et nunc.*

La doctrina del Padre Francisco Suárez sobre el derecho natural, que injustamente olvidan muchos tratadistas modernos de filosofía del derecho, resolvió el problema de cómo darle una aplicación relativa a los principios absolutos, de cómo hacer histórico el objetivismo axiológico, para que así el derecho pueda contribuir al progreso humano en cualquier tiempo y lugar, sin traicionar los principios inmutables. "Y fue Suárez —escribe Fernando González Ochoa— el que distinguió entre derecho natural preceptivo y derecho natural *dominativo,* dando así al instrumento mental que sirve para explicar la historicidad del derecho natural. Entiende él por derecho natural dominativo el que regula las rela-

ciones sociales del hombre, y dice que al ser tales relaciones históricas o mudables, no es que el derecho mude, sino que la materia a que se aplica cambia y exige nuevas normas. Lo anterior es de trascendencia insospechada para reivindicar para la escolástica todos los progresos de la sociología y de la ciencia jurídica''.

Sobre las nociones del bien común y de justicia social, que también son parte esencial del pensamiento social cristiano, adoptado por el constituyente primario en el preámbulo de nuestra Carta política, me remito a lo manifestado en la aclaración de voto, en Sala Plena, cuando se estudiaba el artículo 32 de la Constitución (Acta número 11 de abril 5 de 1978. Demanda del ciudadano J. H. Botero contra el artículo 17 de la Ley 155 de 1959).

La doctrina social de la Iglesia también es parte esencial del pensamiento cristiano al que hace inequívoca referencia el preámbulo constitucional. Esta doctrina no es otra cosa que la aplicación de la ética y el derecho natural a los problemas que plantean la sociología, la economía y el devenir histórico. Este pensamiento, contenido básicamente en las encíclicas pontificias, no se limita a una crítica idealista puesto que también desarrolla un realismo crítico. Es un enfoque social y colectivo, sin ser trans-personalista, y es axiológico más que dogmático.

Esta doctrina debería darle un significado a las angustias del ''mal desarrollo'' y suministrar una orientación para solucionar sus problemas —tan álgidos hoy en Colombia— de acuerdo con el magisterio de Paulo VI:

''El verdadero desarrollo —dice el Papa— es el paso, para cada uno y para todos de condiciones de vida menos humanas, a condiciones más humanas. Menos humanas: las carencias materiales de los que están privados del mínimo vital y las carencias morales de los que están mutilados por el egoísmo. Menos humanas: las estructuras opresoras, que provienen del abuso del tener o del abuso del poder, de la explotación de los trabajadores o de la injusticia de las transacciones. Más humanas: el remontarse de la miseria a la posesión de lo necesario, la victoria sobre las calamidades sociales, la ampliación de los conocimientos, la adquisición de la cultura. Más humanas también: el aumento en la consideración de la dignidad de los demás ... la cooperación en el bien común, la voluntad de paz. Más humanas todavía: el reconocimiento, por parte del hombre, de los valores supremos y de Dios, que de ellos es la fuente y el fin. Más humanas, por fin y especialmente: la fe, don de Dios acogido por la buena voluntad de los hombres, y la unidad de la caridad de Cristo, que nos llama a todos a participar, como hijos, en la vida de Dios vivo, Padre de todos los hombres'' (Populorum Progressio, sobre el desarrollo de los pueblos, números 20 y 21).

El diagnóstico y el pronóstico de lo que es nuestra realidad socio-económica, a la luz de los valores y del derecho natural, han sido formulados por los obispos de la región, reunidos en la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín y Puebla.

''... desde el seno de los diversos países del continente está subiendo hasta el cielo un clamor cada vez más tumultuoso e impresionante. Es el grito de un pueblo que sufre y que demanda justicia, libertad, respeto a los derechos fundamentales del hombre y de los pueblos. La conferencia de Medellín apuntaba ya, hace poco más de diez años, la comprobación de este hecho ... (2) ... Vemos a la luz de la fe, como un escándalo y una contradicción con el ser cristiano, la creciente brecha entre ricos y pobres. El lujo de unos pocos se convierte en insulto contra la miseria de las grandes masas (28) ... Comprobamos, pues, como el más desvastador flagelo, la situación de inhumana pobreza en que viven millones de latinoamericanos expresada por ejemplo, en mortalidad infantil, falta de vivienda adecuada, problemas de salud, salarios de hambre, desempleo y subempleo, desnutrición, inestabilidad laboral, migraciones masivas, forzadas y desamparadas, etc. (29) ... (se reivindican derechos sociales en el contexto de la sociedad actual): derechos a la educación, a la asociación, al trabajo, a la recreación, al desarrollo, al buen gobierno, a la libertad y justicia social, a la participación en las decisiones ... derecho a la propia imagen, a la buena fama, a la privacidad, a la información y expresión objetiva, a la objeción de conciencia'' (1271-1273).

''Los bienes y riquezas del mundo, por su origen y naturaleza, según voluntad del Creador, son para servir efectivamente a la utilidad y provecho de todos y cada uno de los hombres y los pueblos. De ahí que a todos y a cada uno les compete un derecho primario y fundamental, absolutamente inviolable, de usar solidariamente esos bienes, en la medida de lo necesario, para una realización digna de la persona humana. Todos los demás derechos, también el de propiedad y libre comercio, le están subordinados. Como nos enseña Juan Pablo II, 'sobre toda propiedad grava una hipoteca social' (discurso inaugural). La propiedad compatible con aquel dere-

cho primordial es más que nada un poder de gestión y administración, que si bien no excluye el dominio, no lo hace absoluto ni ilimitado. Debe ser fuente de libertad para todos, jamás de dominación ni privilegios. Es un deber grave y urgente hacerlo retornar a su finalidad primera" (492).

"Al analizar más a fondo tal situación, descubrimos que esta pobreza no es una etapa casual, sino el producto de situaciones y estructuras económicas, sociales y políticas, aunque haya también otras causas de la miseria. Estado interno de nuestros países que encuentra en muchos casos su origen y apoyo en mecanismos que, por encontrarse impregnados, no de un auténtico humanismo, sino de materialismo, producen a nivel nacional e internacional, ricos cada vez más ricos a costa de pobres cada vez más pobres" (Juan Pablo II, discurso inaugural).

Se comprueba así que los postulados del preámbulo de nuestra Constitución pueden llevar a directrices concretas, siempre actualizables, que deberían al menos servir de guía para la actividad legislativa, ejecutiva y judicial que se apoya en la Carta política y de ella se desprende, y que habría de tener como finalidad principal la realización de los principios y valores allí consagrados, en lugar preferente, como base y objetivo de las instituciones públicas.

Es evidente que los principios antes enunciados han estado muy lejos de haber tenido aplicación o cumplimiento en Colombia. Pero corresponde a la naturaleza misma de los valores absolutos y de los derechos inalienables el ser inviolables en sí mismos, ya que pertenecen al mundo del deber-ser y no dejan de valer o de obligar porque se les desconozca o se les viole en la práctica. Bien por el contrario, esos principios y derechos adquieren renovada importancia en situaciones de injusticia social generalizada como la que han denunciado los obispos de América Latina. Corresponde por tanto a los poderes públicos constituidos tomar conciencia de la situación y luchar, cada uno en su ámbito propio, por la defensa de esos derechos y la plena realización de esos valores.

Es obvio también que se pueden presentar desviaciones y errores en la interpretación de la filosofía social cristiana, y especialmente en su aplicación a situaciones concretas. Tener principios es peligroso, pero más peligroso es no tenerlos, según me permití manifestarlo en el debate. Porque la negación sistemática de los valores jurídicos y políticos dejaría a nuestras instituciones a merced del capricho de los funcionarios de turno, o de los grupos con poder. A ello conduciría un retroceso de la doctrina constitucional al positivismo jurídico.

En el campo del derecho constitucional el significado y alcance del preámbulo se presta, por supuesto, a muy distintas opiniones. Llama la atención, por ejemplo, la del eminente profesor y tratadista Tulio Enrique Tascón, quien sostenía que el preámbulo de la Constitución de 1886 estaba derogado tácitamente, porque en él se establecía el estado gendarme propio del liberalismo individualista, que era incompatible con la orientación social de la reforma de 1936. Añadía que en ese preámbulo se consagraba también el derecho divino de los reyes que es la tesis católica desarrollada por Santo Tomás de Aquino y los escolásticos (Derecho Constitucional Colombiano, 3ª edición).

Llama la atención, en primer lugar, que el profesor Tascón sí reconocía en el preámbulo un contenido sustancial y dogmático. Y es notorio que al identificar ese contenido con el individualismo materialista, su interpretación es totalmente contraria a la que aquí hemos sustentado. De otra parte, conviene rectificar la afirmación de que la teoría del derecho divino positivo era la explicación dada por la filosofía cristiana al problema del origen de la autoridad, ya que la verdadera solución tomista a ese problema, o sea la llamada teoría de la transmisión o traslación, se basaba en el derecho natural y no en el derecho divino.

Con seguridad han de presentarse muchas discrepancias como ésta, pero lo realmente importante es que los dirigentes del país, y muy especialmente quienes están investidos de autoridad pública, empezando por la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la Constitución, precisen y aclaren con la explicitud indispensable, a la que están obligados, cuáles son o deben ser a su leal saber y entender, los principios y los fines de esta nación, los que han de presidir y orientar su vida democrática, tal como está constitucionalmente organizada.

Finalmente, concretando el tema a su aspecto jurídico, considero valiosa la siguiente cita del profesor de la Universidad de Friburgo, Erik Wolf. "Otra cuestión ... es la de si el 'derecho natural' si es que significa derecho objetivo ... posee (participa de) todas las propiedades jurídicamente relevantes que caracterizan el derecho 'positivo' ... si consta de auténticas proposiciones jurídicas o sólo de principios jurídicos, y, por consiguiente, si puede o no ser total o parcialmente invocado ante un Tribunal, incluso

en casos particulares, o sólo en el terreno general de los principios. Según los casos será concebido como modelo rector (norma normans) o como suma (norma normata) de las normas fundamentales y más generales (declaradas en los preámbulos de los textos constitucionales o de las codificaciones). Lo que decide de su importancia funcional es la cuestión de si (y cómo) tiene alguna preeminencia y puede casar derecho (meramente) positivo. La respuesta afirmativa a esa pregunta sólo es posible en la práctica cuando el poder político (legislativo, ejecutivo, judicial) reconoce el derecho natural (objetivo), a menos que estatuya un derecho de resistencia (fundado jusnaturalística y objetivamente) como deber de resistencia (de los responsables de la Constitución)'' (El Problema del Derecho Natural).

Es necesario y urgente definir si el derecho natural objetivo hace parte de nuestro sistema jurídico, cómo y con qué alcance.

Fernando Uribe Restrepo

Explicación del alcance de su voto que hacen los Magistrados Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Juan Hernández, Jerónimo Argáez Castello y José María Esguerra Samper.

REF.: Expediente número 799. Demanda de Bienvenido González Grandetth contra el artículo 40 de la Constitución.

Ante lo preceptuado por el artículo 214 de la Constitución, que actualmente corresponde al 58 del Acto legislativo número 1 de 1979, es indudable que dentro de ese régimen la Corte carece de competencia para conocer de demandas contra actos reformatorios de la Carta Fundamental por motivos distintos de los que prevé aquella norma.

Ningún otro raciocinio hace falta para motivar el presente fallo inhibitorio. Al existir, como ahora, falta de competencia, resulta exótico tratar temas distintos en la motivación, pues para hacerlo es requisito obvio tener potestad decisoria sobre el asunto controvertido.

Por ello, consideramos superfluas las argumentaciones del fallo distintas de las que aluden a la competencia de la Corte, y ello exclusivamente en cuanto atañe a las limitaciones que hoy le impone el artículo 214 de la Constitución.

Pero si ya, por vía de simple deleite intelectual o academicismo, se diserta sobre el significado y el valor jurídico del preámbulo de las constituciones, nuestro criterio coincide con los planteamientos del Magistrado doctor Sáchica y sus compañeros en la salvedad de voto que hicieron y no con el que expone la sentencia.

Fecha ut supra.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Juan Hernández Sáenz, Jerónimo Argáez Castello, José María Esguerra Samper.

DECLARATORIA DE TERRENOS PARA UTILIDAD PUBLICA

Exequible el artículo 7º de la Ley 73 de 1962.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 9 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 65 de octubre 9 de 1980.

REF.: Expediente número 815. Norma acusada artículo 7º de la Ley 73 de 1962. Actor: Alvaro Rojas Durán.

El ciudadano Alvaro Rojas Durán, ejerció la acción de inexequibilidad en escrito presentado el 13 de agosto del año en curso para solicitar la declaratoria de inexequibilidad del artículo 7º de la Ley 73 de 1962, que dice:

"Artículo 7º Con destino a la ampliación de los servicios de la Ciudad Universitaria de Tunja, sede de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, decláranse de utilidad pública las siguientes zonas de terreno, destinadas a la construcción de nuevas instalaciones y campos de deporte, y ubicadas en la vereda del Centro, barrio de Las Nieves de la ciudad de Tunja, a excepción del fundo denominado 'La María' que, en extensión aproximada de 10 fanegadas se halla comprendido dentro de la alinderación particular ya descrita".

El demandante estima que esta disposición es violatoria del artículo 30 de la Constitución porque no definió con precisión cuáles eran las zonas de terreno afectadas con la declaración de utilidad pública que en ella se hace, imprecisión de la norma que, así mismo, dificulta su aplicación al dejar indeterminada la autorización para expropiar que aquella declaración implica. Sostiene su tesis con estos razonamientos:

"....

"Si se lee cuidadosamente el texto de la disposición demandada, inmediatamente se tiene la certeza de que el legislador tuvo en mente determinar las zonas de terreno, pero no lo hizo. Dice al pie de la letra: 'Decláranse de utilidad pública las *siguientes* (subrayo) zonas de terreno, destinadas a la construcción de nuevas instalaciones y campos de deporte, y *ubicadas* (subrayo) en la vereda del Centro, barrio de Las Nieves de la ciudad de Tunja'. En el mapa adjunto se aprecia que el barrio de Las Nieves, ocupa un área determinada y muy cerca del centro de la ciudad. Pero no tendría razón de ser que a una distancia de tal magnitud y zona habitada la fuera a declarar de utilidad pública el legislador en favor de una entidad pública. Así como él mismo se cuidó de identificar el fundo de 'La María' para efectos exceptivos, amén de su extensión, ha debido, como fue su propósito identificar las zonas de terreno y su subsiguiente cabida. Aparece establecido que dice *siguientes* (subrayo), mas no las enumeró: *ubicadas* (subrayo), se refiere al lugar genérico en que se localizan esas zonas que no nombró. ¡Garrafal error! ¿Cómo puede ser constitucional una norma gramaticalmente incorrecta, que dejó inconcluso su contenido?".

Solicitó el actor, además, la práctica de una inspección a la zona a que alude la Ley 73 para comprobar sus afirmaciones, la cual le fue negada por improcedente en la providencia admisoria de su demanda, fechada el 19 de agosto pasado.

El Procurador emitió el concepto en el cual solicita se declare exequible el artículo 7º de la Ley 73 de 1962.

Consideraciones de la Corte

De conformidad con el artículo 30 de la Constitución y según el principio: "el interés privado deberá ceder al interés público o social", expresado en el mismo artículo, es posible facultar a los organismos del Estado para expropiar bienes de los particulares, previa la existencia

de una ley que otorgue tal atribución para satisfacer un interés social o realizar obras o actividades de utilidad pública. Prevalece en tales casos la necesidad colectiva sobre el interés individual.

Los derechos de particulares afectados por la aplicación de leyes que autoricen expropiaciones están garantizados en el citado artículo 30 cuando establece que cada expropiación debe ser decretada en sentencia judicial, es decir, previo un proceso de esa naturaleza en que se controvierte la aplicación que la administración pretende dar a la ley definitoria de los motivos justificantes de ese procedimiento, y previo también el pago de la indemnización correspondiente, compensatoria del perjuicio causado a las personas que sufrieron la expropiación.

Se concilian de esta manera el interés público y el privado, asegurando la realización del primero al obtener los medios materiales que requiere y, a la vez, protegiendo el segundo, al repararlo con equidad.

Son estas las condiciones limitantes y el sentido correcto señalados en el artículo 30 a la referida institución. No hay en tal norma otras exigencias constitucionales, en lo referente a la expropiación en tiempo de paz. Lo que importa, pues, es que el legislador interprete y objetive lo que para este efecto debe entenderse por razón o motivo de "interés social" o de "interés público", como ya lo ha hecho para adelantar una reforma agraria y para establecer que las zonas necesarias para ensanchar vías públicas, valgan estos dos ejemplos, son en el primer caso justificación de interés social para expropiar predios rústicos, y en el segundo, criterio de utilidad pública que legitima también las correspondientes expropiaciones.

Pero nótese, que la ley que autoriza la expropiación es impersonal, abstracta, ya que no se ocupa de situaciones jurídicas particulares, ni tiene por qué indicar, individualizándolos, los propietarios y los inmuebles afectados por sus disposiciones, porque estos aspectos concretos de ejecución o cumplimiento de sus normas se precisan por las autoridades administrativas respectivas y, para defensa del derecho de dominio, los actos de tales autoridades pueden ser controvertidos judicialmente dentro de amplios procesos que impiden la arbitrariedad estatal en esta materia, y en los cuales se avalúa el perjuicio económico que acarrea la expropiación.

Por ésto, desde el punto de vista constitucional, en tratándose de las leyes que facultan para expropiar, basta con que expresen nítidamente el motivo que hace necesaria la expropiación y que la justifica porque satisface un interés social o sirve un fin de utilidad pública —que son los dos únicos motivos válidos—, sin entrar en más detalles, puesto que el artículo 30 no establece otro contenido forzoso de las dichas leyes, ni menos prescribe la alinderación exacta de las zonas susceptibles de expropiación, aunque podría hacerlo así.

En el presente caso se observa que el motivo para expropiar está perfectamente definido en el artículo acusado, al decir "con destino a la ampliación de los servicios de la Ciudad Universitaria de Tunja, ... decláranse de utilidad pública las siguientes zonas ...", con lo que habría sido suficiente. Sin embargo, fue más allá, puesto que llegó hasta determinar que las zonas a que alude serán "destinadas a la construcción de nuevas instalaciones y campos de deporte", lo cual hace evidente la utilidad y el carácter público de la misma, y agregó que las consiguientes expropiaciones se refieren a zonas de terreno "ubicadas en la vereda del Centro, barrio de Las Nieves de la ciudad de Tunja", lo cual precisa bastante bien la zona afectada. Precisión que se complementa al excluir el fundo "La María", cuya extensión aproximada se indica.

De modo que, a juicio de la Corte, el artículo acusado cumple los requisitos constitucionales y no viola ninguna disposición del estatuto constitucional.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador General de la Nación,

Decide

Es EXEQUIBLE el artículo 7º de la Ley 73 de 1962.

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

Oscar Salazar Chaves
Presidente.

Mario Latorre Rueda, Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO

Son exequibles los artículos 4º —en la parte acusada— y 5º del Decreto 1874 de 1979.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 7 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobada según Acta número 64 del 7 de octubre de 1980.

REF.: Expediente número 808. Demandante: Luis Alfonso Castro Ortiz. Normas demandadas: artículos 4º (parcialmente) y 5º del Decreto 1874 de 1979.

Por auto del 9 de julio de 1980 se admitió la demanda presentada por el ciudadano Luis Alfonso Castro Ortiz contra los artículos 4º (parcialmente) y 5º del Decreto 1874, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 4º *Las participaciones legales sobre mercancías retenidas por el Cuerpo de Guardacostas, que reconozca la jurisdicción penal aduanera, ingresarán al Fondo Interno que se cree de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 3º del Decreto-ley número 2350 de 1971.* Así mismo, ingresarán a dicho Fondo las sumas que el Gobierno determine como participación del valor de las multas y decomisos que se impongan por infracción a las normas sobre pesca, en cuya verificación haya participado el Cuerpo de Guardacostas.

Parágrafo. Los recaudos que se efectúen en el Fondo a que hace referencia el inciso primero de este artículo, se destinarán, preferencialmente, a la operación, dotación y mantenimiento del Cuerpo de Guardacostas" (se subraya la parte demandada).

"Artículo 5º Ningún oficial, suboficial o tripulante de la Armada Nacional tendrá derecho a participación alguna, por razón de actividades individuales o colectivas en la represión del contrabando".

Normas violadas

Estima el actor que "los artículos 4º y 5º del Decreto 1874 de 1979, son violatorios de los siguientes ordenamientos constitucionales: artículos 76-1, 76-2, 76-12 y 118-8".

Concepto de la violación

Según el demandante "el Gobierno a través del Presidente de la República y los firmantes del Decreto 1874 de 1979, se excedió en las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso en el artículo undécimo de la Ley 10 de 1978, al pretender modificar el Estatuto Penal Aduanero, más concretamente en lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto 955 de 1970 y Ley 21 de 1977, artículos 18, 20 y 21" ... Aunque el Decreto 1874 de 1979 que consta de ocho artículos, se dictó dentro del tiempo señalado por el artículo undécimo de la Ley 10 de 1978, los artículos 4º y 5º vinieron a regular materias no consagradas en el artículo de la ley de facultades y que no tienen ninguna relación con la finalidad que deja entrever la mencionada Ley ... pues no se encuentra razón jurídica alguna que concienta (sic) la modificación de otras leyes que por su carácter especial corresponde modificar o derogar solamente al Congreso directamente mediante facultades expresas para ello. Como la Ley 10 de 1978 no dio facultades al Gobierno Nacional para modificar el Estatuto Penal Aduanero, ni derogó los ordenamientos que regulan la materia correspondiente a la aprehensión, denuncia, depósito y entrega de mercancías de contrabando y la participación legal a favor de denunciantes y aprehensores, considero que los artículos 4º y 5º del Decreto 1874 demandados, son violatorios del artículo 76-1 en cuanto el Gobierno invade competencias del

Congreso a cuya Corporación corresponde "interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes", Constitución Nacional, artículo 76-1 ... El Código o Estatuto Penal Aduanero, Decreto 955 de 1970, expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 16 de 1968 y la Ley 21 de 1977 regulan (sic) claramente las materias que el Ejecutivo ha intentado modificar con los artículos acusados, en contravención a las normas de facultades precisas que le dio el artículo 11 de la Ley 10 de 1978, desarticulando de tal manera el conjunto de disposiciones que forman el mencionado Código, de donde surge una violación directa del artículo 76-2 de la Constitución, por cuanto la competencia de "expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones" es función privativa del Congreso.

Después de reproducir los artículos 71 del Decreto 955 de 1970 y 18, 20 y 21 de la Ley 21 de 1977, concluye el demandante:

"Como se puede ver, para que el Gobierno pudiera entrar a regular materias expresamente consagradas en el Estatuto Penal Aduanero, el artículo undécimo de la Ley 10 de 1978 tendría que haberle revestido, 'pro témpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias' ... para ello como lo determina el antiguo ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución o como lo consagra el constituyente de 1979 en el Acto legislativo número 1 de dicho año, pues de lo contrario es claro establecer que ha habido un desbordamiento y abuso de poder que conlleva a la violación directa del mencionado artículo 76-12 de la Constitución".

Concepto del Procurador

Está distinguido con el número 445 del 14 de agosto de 1980 y en su parte fundamental expresa:

"Como lo observa el actor y se deduce de las fechas de promulgación de la Ley 10 de 1978 y expedición del Decreto 1874 de 1979, no hay reparo alguno al límite temporal en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

"a) He de referirme primeramente a lo relativo a la transgresión del artículo 76-2 de la Carta en cuanto a la afirmación del accionante sobre competencia exclusiva del Congreso para modificar los códigos o la necesidad de facultad expresa y concreta al Presidente de la República para ello.

"Ninguna de esas apreciaciones comparte este Despacho, puesto que es indudable que la Constitución no excluye del traspaso de competencia previsto en el artículo 76-12 el ejercicio temporal por el Presidente de la República de ninguna de las atribuciones del Congreso. Es posible y ocurre con frecuencia, que al desarrollar el Ejecutivo facultades extraordinarias modifique normas contenidas en los ordenamientos jurídicos denominados códigos por ser ello necesario a los objetivos de la ley de facultades, y porque al presente no existe ninguna limitación constitucional para hacerlo.

"b) Contiene el artículo 11 de la Ley 10 de 1978, las facultades trasladadas al Presidente de la República a efecto de que por éste se instrumente la ley y se cumplan los tres objetivos fundimentales en tal normación contenidos, a saber, defensa, protección y vigilancia del mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental. Se encuentra concebido en los siguientes términos:

'*Artículo 11.* Concédense facultades al Gobierno Nacional por el término de doce meses a partir de la sanción de la presente ley, para dictar las disposiciones, reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fuere necesario, para proveer la defensa y vigilancia de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio del pueblo colombiano, y el desarrollo económico del país'.

"Las facultades así conferidas son indudablemente amplias pero no por ello imprecisas y a juicio de este Despacho no pecan de indeterminación o vaguedad. Para el caso que me ocupa, es indudable que la intención del legislador fue la de que se concibiera una organización administrativa por reorganización de las existentes o creación de una nueva encargada del cumplimiento de los objetivos de la ley y es obvio que dentro de esa amplia facultad está autorizado el Presidente para cambiar el estado de cosas existentes introduciendo las medidas que hagan más eficaz el servicio. Dentro de este criterio es claro que el Gobierno puede suprimir o modificar aquellas disposiciones que según su criterio sean perjudiciales a la nueva organización. Y es este el caso de las disposiciones acusadas si se toma en cuenta que la incentivación de los integrantes del Cuerpo de Guardacostas que se crea, con la participación en las mercancías incautadas, previsiblemente desviaría a esa actividad sus muchas funciones, con claro perjuicio de las finalidades de la ley.

"Si se pretendiera que todo el detalle de organización, atribución de funciones y prohibiciones al personal que formara parte del ente por crear o reorganizar aparecieran en la ley de facultades, indudablemente éstas sobrarían y el Congreso habría podido por sí mismo expedir el ordenamiento deseado.

"Sostuvo la Corte a propósito de la extensa legislación derivada de las Reformas Constitucional y Administrativa de 1968 que la organización o reorganización de dependencias administrativas no puede darse sino cambiando el estado de cosas preexistentes, en todos los órdenes que sean necesarios al objetivo perseguido (sentencias de 11 de septiembre de 1969 y 21 de octubre de 1970). Y ello fue lo cumplido por el Ejecutivo mediante el Decreto del cual forman parte las disposiciones acusadas, hallándose implícitamente autorizado para ello.

"Finalmente, los supuestos fácticos de las situaciones contempladas en los artículos 71 del Decreto 955 de 1970, 20 y 21 de la Ley 21 de 1977 y el de los artículos 4º y 5º del Decreto 1874 de 1979 no son iguales, puesto que no puede compararse la situación de quienes se hallan dedicados exclusivamente a la represión y aprehensión del contrabando, con la meramente ocasional que en esta materia cumplirá el Cuerpo de Guardacostas, por la única razón de ser un cuerpo a flote, cuyas funciones primordiales son las contenidas en la Ley 10 de 1978.

"No encuentro pues violación de los artículos 76-1-2-12 y 118-8 ni de ningún otro precepto de la Constitución Nacional, por lo que comedidamente solicito a la honorable Sala declarar exequibles los artículos 4º y 5º del Decreto 1874 de 1979".

Competencia de la Sala Constitucional

Es competente la Sala para conocer de la demanda que se tramita, en razón de lo dispuesto en el artículo 214, numeral 4º, de la Constitución Nacional.

Consideraciones de la Corte

Por medio de la Ley 10 de 1978, promulgada en el *Diario Oficial* número 35077 el 18 de agosto del año citado, el Congreso de Colombia concedió facultades al Gobierno Nacional "por el término de doce (12) meses a partir de la sanción de la presente Ley, para dictar las disposiciones, reorganizar las entidades y dependencias administrativas nacionales o crear las que fuere necesario, para proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio de las necesidades del pueblo colombiano y el desarrollo económico del país.

"En virtud de estas facultades el Gobierno Nacional podrá hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales que considere del caso" (artículo 11).

El Decreto 1874 proferido el 2 de agosto de 1979, "por el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones" fue dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 11 de la ley citada, dentro del término de 12 meses, con lo cual se cumplió la exigencia de temporalidad señalada por el Congreso.

Esas facultades, según el texto transcrito, se resumen así:

a) Dictar disposiciones;

b) Reorganizar entidades y dependencias nacionales;

c) Crear entidades y dependencias nacionales, necesarias para los efectos contemplados en la ley, y

d) Hacer empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales.

Es claro que en ellas está comprendida específicamente la potestad del Ejecutivo para dictar disposiciones de policía administrativa de las áreas marinas y de fomento de la explotación de sus recursos, de reorganización y creación de organismos que hagan efectivas esas disposiciones y de adoptar las medidas de crédito y presupuesto que permitan ponerlas en ejecución.

Se afirma en la demanda que los artículos 4º en la parte que se transcribe en aquélla y 5º del Decreto mencionado son violatorios de la Constitución, razón por la cual la Sala hará un análisis de los argumentos expuestos y su confrontación con las normas que se consideran vulneradas y las otras que, a su juicio, hayan podido sufrir quebranto con el acto del Ejecutivo.

Artículo 76-1. Asevera el actor que los citados artículos violan esta disposición, "en cuanto el Gobierno invade competencias del Congreso a cuya Corporación corresponde 'interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes'. Se sustenta el cargo afirmando que 'como la Ley 10 de 1978 no dio facultades al Gobierno Nacional para modificar el Estatuto Penal Aduanero, ni derogó los ordenamientos que regulan la materia correspondiente a la aprehensión, denuncia, depósito y entrega de mercancía de contrabando

y la participación legal a favor de denunciantes y aprehensores, considero que los artículos 4º y 5º del Decreto 1874 de 1979 demandados, son violatorios del artículo 76-1' ''.

Reiteradamente ha dicho la Corte que, de acuerdo con el contenido del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, dos elementos caracterizan las facultades extraordinarias con que inviste el Congreso al Presidente de la República, a saber: la temporalidad y la precisión.

Los decretos proferidos en uso de las facultades aludidas deben ceñirse a los límites que ellas señalan y tienen la fuerza y la virtualidad de las leyes. En estas condiciones un decreto extraordinario puede derogar, reformar o suspender leyes existentes cuando estén en oposición con los fines para los cuales se dieron las facultades y ''rigen hasta cuando el Congreso, o el Gobierno en uso de nuevas facultades extraordinarias, los deroguen, modifiquen o suspendan''.

Es bien sabido que el Presidente de la República al expedir decretos en uso de facultades extraordinarias asume el ejercicio de la función legislativa que corresponde al Congreso y lo hace transitoriamente y por mandato de la ley. Se trata de una atribución de competencia que permite a un organismo de la Rama Ejecutiva ejercer, por excepción, la función legislativa.

La Corte en forma clara expresó, en fallo del 21 de octubre de 1970 lo siguiente:

''El hecho de que por el ejercicio de semejantes facultades puedan llegar a modificarse o derogarse disposiciones legales preexistentes, no las vicia de inconstitucionalidad, pues la Carta no da a las leyes el carácter de inmutables, sino que, por el contrario, atribuye al legislador la potestad de sustituirlas o dejarlas sin vigor, la cual puede ejercer por sí mismo o, para el caso del artículo 76, numeral 12, cuando de ella inviste al Gobierno, a través de facultades precisas para regular ciertas materias, mediante decretos que así tienen completa fuerza de leyes. Y es obvio que si las autorizaciones se otorgan para dictar semejantes estatutos, necesariamente han de alcanzar hasta la derogatoria o modificación de las normas preexistentes, incompatibles con el nuevo ordenamiento'' (*Gaceta Judicial,* Tomo CXXXVII, número 2338, página 444).

Siendo el argumento primordial del demandante el que el Gobierno ha invadido órbita propia del Congreso al ''interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes'', en este caso el Estatuto Penal Aduanero, el cargo no prospera, por las razones que se consignan en párrafos precedentes.

Artículo 76-2. Dice el actor: ''El Código o Estatuto Penal Aduanero, Decreto 955 de 1970, expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 16 de 1968 y la Ley 21 de 1977 regulan (sic) claramente las materias que el Ejecutivo ha intentado modificar con los artículos acusados, en contravención a las normas de facultades precisas que le dio el artículo 11 de la Ley 10 de 1978, desarticulando de tal manera el conjunto de disposiciones que forman el mencionado Código, de donde *surge una violación directa del artículo 76-2 de la Constitución, por cuanto la competencia de 'expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones' es función privativa del Congreso*'' (subraya la Corte).

Tienen valor los argumentos ya expuestos al analizar la posible violación del artículo 76-1 de la Constitución, consignados en esta misma providencia, en el sentido de que los decretos extraordinarios tienen fuerza de ley y por consiguiente pueden derogar o modificar las leyes existentes cuando ellas son incompatibles con el nuevo ordenamiento.

Pero cabe agregar lo siguiente:

Si bien es cierto que el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución otorga al Congreso la atribución de ''expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones'', evidente es también que nuestra Carta Fundamental en parte alguna prohíbe a nuestra máxima entidad legislativa atribuir tal competencia al Presidente de la República a través de las facultades extraordinarias de que lo inviste, y las cuales deben ser, se repite, precisas y temporales.

En consecuencia, si el Presidente de la República con el Decreto acusado reforma preceptos del Código Penal Aduanero como lo pretende el demandante, simplemente está ejercitando una atribución que le está permitida y que, se repite, no aparece prohibida en norma alguna de carácter constitucional.

Ahora bien: que la Ley 10 de 1978 fuera violatoria del artículo 76-12, es asunto extraño a este debate, pues no ha sido ella sino el Decreto dictado en uso de las facultades que consagra, lo que ha sido acusado como inconstitucional. Por ello el artículo 76-12 de la Constitución sólo puede ser quebrantado por el Congreso cuando no ajusta a él las leyes de facultades extraordinarias que expide.

Habiendo ejercitado el Presidente de la República, al dictar el Decreto 1874 de 1979, las

facultades a que se refiere el artículo 76, numeral 12 de la Constitución y no siendo ellas controvertidas, debe concluirse que tampoco hubo violación del artículo 118-8 de nuestra Carta.

Lo expuesto es suficiente para concluir afirmándose que no se han violado los artículos 76-1, 76-2, 76-12 y 118-8 de la Constitución Política.

Analizados los artículos 4º, en la parte acusada, y 5º del Decreto 1874 de 1979, se observa que ellos contienen prescripciones relacionadas con la destinación que ha de darse a las participaciones legales sobre mercancías retenidas por el Cuerpo de Guardacostas, su ingreso a un fondo interno que se creará, su destinación y la prohibición de que los oficiales, suboficiales o tripulantes de la Armada Nacional tengan derecho a participación alguna por razón de actividades individuales o colectivas en la represión del contrabando.

El Ejecutivo, autorizado como estaba por la Ley de Facultades para "dictar disposiciones", no hizo otra cosa, en tales artículos, que fijar modos de actividad y conductas que se prohíben, e imponer medidas particulares, como son las de destinación y prohibición de ciertas participaciones, buscando la realización de los fines previstos en aquélla, entre los cuales están "proveer a la defensa y vigilancia de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio del pueblo colombiano, y el desarrollo económico del país", que en nada afectan otras normas de la Constitución confrontadas por la Sala en su estudio.

Por lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en ejercicio de la jurisdicción que le atribuye el artículo 214, numeral 4º de la Constitución Nacional,

Resuelve

Son EXEQUIBLES los artículos 4º —en la parte acusada— y 5º del Decreto 1874 de 1979.

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

Oscar Salazar Chaves
Presidente.

Manuel Gaona Cruz, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

Nos permitimos disentir de la Resolución anterior de la Sala por considerar que las disposiciones acusadas del Decreto 1874 de 1979, han debido ser declaradas inexequibles por las razones que enunciamos a continuación:

El artículo 11 de la Ley 10 de 1978 que concede las facultades extraordinarias debe considerarse en su integridad, como un todo, y no fraccionarse para su recta interpretación. Así, por ejemplo, no pueden considerarse aisladamente las frases "las necesidades del pueblo colombiano y el desarrollo económico del país", para deducir que se puede, con ese fundamento, regular en general cuestiones atinentes al contrabando o, en particular, tratándose de las normas acusadas, regular las participaciones legales en la represión del contrabando. Estas autorizaciones legales del artículo 11 de la citada Ley hacen clara referencia y están estrictamente delimitadas a un fin: el aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos.

Confirma lo anterior todo el contexto de la Ley 10: ella se refiere a mar territorial, a la zona económica y a la protección de los recursos naturales de ese mar y de esa zona.

Esta Ley, y su artículo 11 pretenden, como es propio de una preocupación que hoy se busca afanosamente por todos los países, proteger la naturaleza y sus recursos. Extenderla y darle otros fines, además de que legalmente excede las facultades, es desviarla de su objetivo: la protección de la naturaleza; si así se hace, esos propósitos pueden ser todo lo convenientes que puedan ser, pero la desvirtúan. Estas normas tienen, en síntesis, una preocupación ecológica únicamente, fundamental hoy.

Fecha ut supra.

Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín F., Humberto Mesa González.

EXTRALIMITACION EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO EN RELACION CON LA MODIFICACION DE LAS ESCALAS DE REMUNERACION, REGIMEN DE COMISIONES, VIATICOS Y GASTOS DE REPRESENTACION DE LOS EMPLEOS DEL SECTOR PUBLICO

1º Estar a lo resuelto en la sentencia proferida el 23 de septiembre de 1980, mediante la cual se declaró inexequible el artículo 3º del Decreto 513 de 1980 en la parte que decía: "... se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional", y 2º En lo demás, este artículo es exequible

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 14 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*

Aprobado según Acta número 67 de octubre 14 de 1980.

REF.: Expediente número 810. Norma acusada: Artículo 3º del Decreto número 513 de 1980. Actor: Roberto A. López R.

En escrito que reúne las condiciones constitucionales y legales exigidas para su admisión, el ciudadano Roberto A. López R. demanda la declaratoria de inexequibilidad del artículo 3º del Decreto extraordinario número 513 de 1980, cuyo texto es el siguiente:

"*Artículo 3º* Al personal directivo de que tratan los anteriores artículos, se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional. A este mismo personal se le reconocerá por concepto de jornadas paralelas un quince por ciento (15%) adicional, de su asignación básica".

El precepto acusado fue expedido por el Gobierno en ejercicio de la Ley de facultades extraordinarias número 48 de 1979, de la cual se transcribe íntegra y literalmente su texto, que dice:

"LEY 48 DE 1979
"(diciembre 10)

"*por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleos del sector público, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"*Artículo 1º* De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de 90 días calendario, contados a partir de la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

"1º Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación correspondientes a las distintas categorías de los empleos de:

"a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

"b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

"c) La Corte Electoral.

"d) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, incluidas las Direcciones de Instrucción Criminal;

"e) El Tribunal Disciplinario.

"f) La Contraloría General de la República.

"2º Fijar las escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleos públicos pertenecientes a las empresas industriales y comerciales del

Estado y las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas.

"3º Fijar los sueldos básicos mensuales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, de los oficiales y suboficiales y agentes de la Policía Nacional, y del personal civil al servicio del ramo de la defensa nacional.

"4º Señalar las bonificaciones mensuales de alféreces, guardianes, pilotines, grumetes, soldados y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"*Artículo 2º* Las asignaciones de los empleados del Congreso variarán en la proporción en que sean modificadas las escalas de remuneración de los empleados de la Rama Ejecutiva con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por esta Ley.

"*Artículo 3º* Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestarios que sean indispensables para el cumplimiento de la presente Ley.

"*Artículo 4º* Esta Ley rige desde la fecha de su promulgación".

I. *Razonamientos de la violación invocada*

El demandante considera que la norma acusada es violatoria de los artículos 2, 17, 30, 39, 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución.

Su argumentación es de dos órdenes:

1. Fundamentalmente, porque el Gobierno, al expedir el artículo 3º del Decreto 513 de 1980, se extralimitó en relación con las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 48 de 1979, ya que solamente estaba autorizado por ella para mejorar las asignaciones de los empleados del Estado, mas no para dar el carácter de empleados administrativos al personal directivo de los INEM y de los ITA, quienes estaban clasificados por el Decreto 2277 de 1979 como trabajadores oficiales docentes de régimen especial, y no, como lo estableció el que se impugna, como personal administrativo.

Consecuencialmente, a juicio del actor, por la extralimitación señalada, la disposición demandada es violatoria de lo previsto en los artículos constitucionales 76, ordinal 12, 118, numeral 8, 2 y 55, "en razón de que el ejecutivo fue más allá de lo deseado y autorizado por el legislador".

2. De otra parte, el desconocimiento, por la norma acusada, de las prerrogativas del escalafón, de la estabilidad laboral y de la carrera, que tenían los directivos docentes de los INEM y de los ITA, y su consiguiente desmejora al ser reclasificados como empleados administrativos de libre nombramiento y remoción, constituye violación de la Carta en sus artículos 17, *in fine,* que estatuye que el trabajo gozará de la especial protección del Estado; 39, que consagra la libertad de escoger profesión u oficio, lo cual riñe con la coacción impuesta por la disposición acusada, y 30, porque desconoce la garantía del derecho adquirido por aquéllos, con justo título, al amparo del Decreto 2277 de 1979, que los catalogaba como trabajadores oficiales y no como personal administrativo.

II. *La vista fiscal*

En opinión del Procurador General de la Nación, la disposición acusada es inexequible en la parte que establece textualmente lo siguiente: "... se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional", o sea, en la que ya había sido demandada la misma disposición y que, según la decisión reciente de la Corte —Sala Constitucional—, de septiembre 23 de 1980, fue declarada inexequible.

El resto del artículo acusado, que establece que: "A este mismo personal se le reconocerá por concepto de jornadas paralelas un quince por ciento (15%) adicional, de su asignación básica", es, a juicio del Jefe del Ministerio Público, exequible, con fundamento en los siguientes razonamientos esenciales:

"Por tratarse no del régimen prestacional, sino básicamente de la remuneración del personal en cuestión, esta oración terminal de la norma no contradice la ley de facultades sino que precisamente la desarrolla y por ende es constitucional, comoquiera que la Ley 48 de 1979 en su artículo primero faculta de manera expresa y precisa al Presidente de la República para 'fijar las escalas de remuneración ...' del personal en cuestión".

III. *Consideraciones de la Corte*

1. La disposición acusada ya lo había sido en la parte que reza ... *se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional,* y, en este aparte, fue declarada inexequible por la Corte —Sala Constitucional—, mediante sentencia de septiembre 23 de 1980.

Habida consideración de que las decisiones de la Corte en juicios de exequibilidad son definitivas, producen efectos "erga omnes" y adquieren fuerza de cosa juzgada, habrá de estarse a lo

ya resuelto respecto de esa parte de la disposición acusada.

2. Como en el caso *sub lite* se ha demandado en su integridad el artículo 3º del Decreto 513 de 1980, se procede entonces a analizar lo que de él resta y que en la transcripción que en seguida se hace sólo corresponde a lo subrayado del precepto, así:

"*Artículo 3º Al personal directivo de que tratan los artículos anteriores,* se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministesio de Educación Nacional. *A este mismo personal se le reconocerá por concepto de jornadas paralelas un quince por ciento (15%) adicional, de su asignación básica*".

3. De conformidad con las argumentaciones del demandante, lo que ha quedado vigente del artículo 3º en comento resultaría inexequible en cuanto dispone una reclasificación y una desmejora del personal directivo docente de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada, INEM, y de los Institutos Técnicos Agrícolas, ITA, en razón de que el Presidente de la República no había sido ni hubiera podido estar facultado por la Ley 48 de 1979 para tales efectos.

No arguye el actor que la inconstitucionalidad alegada resulte de que estuviera prohibido por aquella ley el reconocimiento a ese personal de la asignación adicional del quince por ciento sobre la básica, por ejecución de jornadas paralelas.

En la vista fiscal se rechaza un cargo de inconstitucionalidad no pretendido por el actor, pero, en cambio, no se analiza el aducido por él, pues sólo se afirma en ella que no es inexequible el artículo acusado, en la parte restante, por cuanto el Gobierno se limitó a desarrollar el mandato de la ley de facultades extraordinarias, que autorizaba fijar escalas de remuneración.

4. Ciertamente, no resalta por razón alguna a discusión que el reconocimiento a ese personal, de un porcentaje adicional sobre su asignación básica decretado en el artículo 3º que se acusa, constituya extralimitación de la ley de facultades extraordinarias: a las claras se ve que el legislador extraordinario dio cumplimiento a su mandato, ya que la ley lo autorizaba para "modificar" y "fijar las escalas de remuneración... correspondientes a las distintas categorías de los empleos" de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las entidades administrativas especiales (artículo 1º), y, mediante el precepto impugnado, el Gobierno ejerció por habilitación legislativa expresa y precisa una atribución constitucional asignada al Congreso en el artículo 76-9, cual es la de "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos ...". Con fundamento en esta competencia, transmitida en forma provisoria al ejecutivo por virtud de lo dispuesto en el artículo 76-12 en armonía con lo indicado en el 118-8, ambos de la Carta, se decretó para dicho personal el reconocimiento de una remuneración adicional.

Luego, por este aspecto, el precepto demandado es exequible.

5. Pero la argumentación del actor iba encaminada en otro sentido. Se trataba, según él, de obtener pronunciamiento de la Corte sobre si, frente a la Constitución, puede válidamente el Ejecutivo, como legislador extraordinario, reclasificar empleos sin estar expresa ni precisamente facultado por el Congreso para hacerlo, y si, aun estándolo, puede además desmejorar a los trabajadores o empleados del Estado.

Obsérvese sin embargo, que la polémica en este aspecto es ya indesatable, pues, como se advirtió antes, la parte del precepto acusado que hubiera dado lugar a ella, ya fue declarada inexequible.

Con todo, conviene dejar en claro que la disposición acusada, en la parte controvertida pero ya definida por la Corte, no buscaba reclasificar el personal directivo de los INEM y de los ITA, sino simplemente asimilar su régimen prestacional al del personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional. De ahí por qué, entonces, la Corte decidió declararlo inexequible en esa parte, que era la demandada, por extralimitación de la ley de facultades extraordinarias que no había autorizado al Gobierno para modificar su régimen prestacional y no por considerar que ese personal directivo había sido reclasificado.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Decide

1º Estar a lo resuelto en la sentencia proferida el 23 de septiembre de 1980, mediante la cual se declaró INEXEQUIBLE el artículo 3º del Decreto 513 de 1980 en la parte que decía: "... se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional", y

2º En lo demás, este artículo es EXEQUIBLE.

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

Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín Forero, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Mario Latorre Rueda, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.

ORGANIZACION DE LA EDUCACION POSTSECUNDARIA COMO PERSONAS JURIDICAS AUTONOMAS

Estése a lo dispuesto en las sentencias del 13 de mayo y 22 de septiembre del año en curso.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 15 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González.*

Aprobado por Acta número 67 de octubre 15 de 1980.

REF.: Expediente número 811. Norma demandada: Parte ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979 y artículo 141 del Decreto 80 de 1980. Demandante: Daniel Rivera Villate. Coadyuvante: Carlos César Puyana Mutis.

El ciudadano Daniel Rivera Villate presentó demanda de inexequibilidad contra la expresión "entre otras cosas" del ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979, y contra el artículo 141 del Decreto 80 de 1980, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 141. Las instituciones no oficiales deberán ser organizadas como personas jurídicas autónomas y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

Dentro del término para fallar, el ciudadano Carlos César Puyana Mutis, con fecha 20 de septiembre del año en curso presentó coadyuvancia a la demanda antes indicada, en cuanto al mismo artículo 141.

Cumplido el término procesal y en tiempo para dictar el fallo correspondiente, se encuentra que la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, que tiene competencia para este negocio, ha dictado sentencia definitiva con fecha 13 de mayo de 1980, respecto a la mencionada expresión "entre otras cosas", materia de la primera petición de la demanda (Expediente número 752, Nelson R. Mora G.).

Igual situación ocurre con el artículo 141 común en las peticiones del demandante y el coadyuvante, sobre el cual la Corte se pronunció en sentencia del 22 de septiembre pasado (Expediente 797, Héctor Hernández Gordillo).

Como estos fallos tienen el carácter de definitivos y producen efectos *erga omnes,* es improcedente dictar nueva sentencia sobre los artículos acusados en este libelo.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador,

Resuelve

Estése a lo dispuesto en las sentencias del 13 de mayo y 22 de septiembre del año en curso, por medio de las cuales se declaran INEXEQUIBLES, respectivamenete, la expresión "entre otras cosas" del ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979 y el artículo 141 del Decreto 80 de 1980, en la parte que dice: "... y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la *Gaceta Judicial.* Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Oscar Salazar Chaves
Presidente.

Humberto Mesa González, Ildefonso Méndez C. (Conjuez), *Luis Córdoba Mariño* (Conjuez), *Gregorio Becerra C.* (Conjuez), *Luis Sarmiento Buitrago, Policarpo Castillo Dávila* (Conjuez), *Manuel Gaona Cruz.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 21 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González.*

Aprobado por Acta número 69 de 21 de octubre de 1980.

REF.: Expediente número 814. Normas demandadas: primera parte del artículo 4º y artículo 5º del Decreto 1874 de 1979. Creación del Cuerpo de Guardacostas. Demandante: Héctor Meléndez Ramírez.

El ciudadano Héctor Meléndez Ramírez presenta demanda de inconstitucionalidad contra la primera parte del artículo 4º y el artículo 5º del Decreto extraordinario número 1874 del 2 de agosto de 1979, cuyos textos son del siguiente tenor:

"*Artículo 4º* Las participaciones legales sobre mercancías retenidas por el Cuerpo de Guardacostas, que reconozca la Jurisdicción Penal Aduanera, ingresarán al Fondo Interno que se cree de acuerdo con el parágrafo 2º del artículo 3º del Decreto-ley número 2350 de 1971 (...) "(...)".

"*Artículo 5º* Ningún oficial, suboficial o tripulante de la Armada Nacional tendrá derecho a participación alguna, por razón de actividades individuales o colectivas en la represión del contrabando.

"....."

El ciudadano Luis Carlos Castro Ortiz, días antes, había demandado la misma primera parte del artículo 4º incluyendo además el parágrafo, y el artículo 5º indicados, sobre cuya exequibilidad se pronunció la Corte Suprema de Justicia en su Sala Constitucional que tiene competencia para este negocio, en sesión del siete (7) de los corrientes (Expediente número 808).

Como este fallo es definitivo y produce efectos *erga omnes,* es improcedente dictar nueva sentencia sobre los artículos acusados en este proceso.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el Procurador,

Resuelve

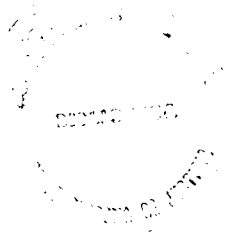
Estése a lo dispuesto en la sentencia del siete (7) de octubre del año en curso, por medio de la cual se declaran EXEQUIBLES el artículo 4º y su parágrafo y el artículo 5º del Decreto 1874 de 1979.

Publíquese, cópiese, notifíquese e insértese en la *Gaceta Judicial.* Comuníquese a quien corresponda y archívese el expediente.

Oscar Salazar Chaves
Presidente.

Manuel Gaona Cruz, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario.



SISTEMA DE REMUNERACION DE LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. EXTRALIMITACION DEL EJECUTIVO EN LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL LEGISLATIVO

Estése a lo dispuesto en sentencia de 23 de septiembre de 1980.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., octubre 28 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobado según Acta número 71 de octubre 28 de 1980.

REF.: Radicación número 813. Inexequibilidad del artículo 3º del Decreto 513 de 1980: "Sistema de remuneración de los empleos directivos de los INEM e ITA" y otras disposiciones. Demandante: Abel Rodríguez Céspedes.

El ciudadano Abel Rodríguez Céspedes, mediante apoderado, en uso del derecho que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, formula demanda para que se declare la inexequibilidad del artículo 3º del Decreto 513 de 1980, en cuanto a la parte que dice: *Se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional.*

El texto completo de la norma acusada es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 513 DE 1980
"(marzo 10)

"por el cual se fija el sistema de remuneración de los empleos directivos de los INEM e ITA y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 48 de 1979,

"Decreta:

"....."

"Artículo 3º Al personal directivo de que tratan los artículos anteriores, se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional. A este mismo personal se le reconocerá por concepto de jornadas paralelas un quince por ciento (15%) adicional, de su asignación básica".

Considera el actor que la norma demandada, en su aparte ya indicado, es violatoria de los artículos 76-12 y 9 de la Constitución. El Procurador General de la Nación rindió su concepto mediante Oficio número 449 de fecha 4 de septiembre del año en curso.

En fecha aún reciente, el ciudadano Adalberto Carvajal formuló idéntica solicitud a la Corte con respecto al mismo artículo acusado en la presente demanda, en su misma parte, y por razones semejantes. Aquella acción culminó en la declaratoria de inexequibilidad del texto legal acusado, mediante sentencia de fecha 23 de septiembre pasado, a la cual pertenecen los siguientes apartes:

"3ª Del texto transcrito aparece que el legislador faculta al Presidente de la República para fijar escalas de remuneración, régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados de las ramas Ejecutiva y Jurisdiccional, de las empresas estatales y sociedades de economía mixta en cuanto tengan el régimen de aquéllas y para fijar las asignaciones de los empleados del Congreso. No aparece por parte alguna facultad para expedir o modificar un régimen de prestaciones sociales de los empleados del orden nacional".

. . . . . .

"8ª El exceso en el uso de facultades, que se encuentra en la parte acusada del artículo 3º del Decreto 513 de 1980 viola los artículos 2, 55 y 118-8 de la Constitución Política".

Por cuanto en el primer proceso se produjo sentencia de inexequibilidad del artículo 3º del Decreto 513 de 1980 en la parte que dice: "Se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional", es decir, de la misma norma sujeta ahora nuevamente a juicio, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve

Estése a lo dispuesto en sentencia de fecha 23 de septiembre de 1980, proferida en el proceso promovido por el ciudadano Adalberto Carvajal contra la parte indicada del artículo 3º del Decreto 513 de 1980.

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

Oscar Salazar Chaves
Presidente

Manuel Gaona Cruz, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica, Jorge Vélez García.

Luis F. Serrano A.
Secretario

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Exequible el numeral 5 del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., noviembre 12 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*

Aprobado según Acta número 73 del 12 de noviembre de 1980.

REF.: Radicación número 816. Demandante: Moisés Chicangana Muñoz. Norma demandada: numeral 5 del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil).

El ciudadano Moisés Chicangana Muñoz, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia la declaración de inexequibilidad del numeral 5 del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil) que se subraya en la siguiente transcripción:

"Artículo 413. *Declaración de pertenencia.* En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:

... ...

"*5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos y privados acerca de las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure alguna persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella*".

Normas violadas

Dice el demandante: "Esta disposición (la acusada) pugna con el precepto constitucional contenido en el artículo 30, segundo inciso, que dice: 'La propiedad es una función social que implica obligaciones' ".

Fundamentos de la demanda

A juicio del actor no se ve, aparentemente, incongruencia entre la norma acusada y el precepto constitucional que se considera violado, "pero en la práctica judicial sí resalta patente esa incongruencia", pues, "desde la Corte Suprema de Justicia —Sala Civil— hasta los juzgados del Circuito, son irreductibles en la exigencia del certificado de tradición que, cuando no hay titular de derecho conocido, debe expresar en forma absoluta que no figura ninguna persona como titular de derecho en el predio que se trata de usucapir, para poderle dar curso a la demanda. Mas encontramos el escollo de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, cuyos Registradores por lo general se abstienen de hacer esa declaración, porque consideran que es una declaración peregrina, ya que se corre el riesgo de caer en falsedad ... Se ha llegado, pues, al extremo de que el exceso en la protección de la propiedad está causando profundos traumatismos en el auge y desarrollo de los bienes raíces en el campo social y económico ... De no imponer el correctivo constitucional que impetro, continuarán los despachos judiciales haciendo colección de juicios de pertenencia que se van archivando por rechazo de la demanda ... porque los bienes automáticamente dejan de cumplir la función social prevista por la Carta Constitucional en su artículo 30".

Concepto del Procurador

La demanda, admitida el 27 de agosto de 1980, fue corrida en traslado al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto número 449 fechado el 2 de octubre del año en curso y el cual concluye solicitando que la Corte Suprema de Justicia declare que, "por quebrantar a la Constitución Política, es *inexequible* el nu-

meral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil, adoptado por los Decretos-ley números 1400 y 2019 de 1970, materia de la acción ciudadana bajo referencia".

Consideraciones de la Sala

1º El argumento del demandante, en lo referente a una posible violación del artículo 30 de la Constitución, se sintetiza así: La aplicación del numeral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto exige que a la demanda de pertenencia debe acompañarse un certificado del Registrador de Instrumentos Públicos acerca de las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de que no aparece ninguna como tal, coarta la acción judicial, pues los Registradores de Instrumentos Públicos por lo general se abstienen de hacer la declaración negativa, ya que incurren en el riesgo de caer en falsedad y por tanto "el Estado no está cumpliendo el deber de hacer de la propiedad una función social", llegándose al extremo de que el exceso en la protección de aquélla "está causando profundos traumatismos en el auge y desarrollo de los bienes raíces en el campo social y económico".

Acorde con estos planteamientos el Procurador General de la Nación expresó: "... con la vigencia del actual numeral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil, objeto de acusación, acudiendo a la vía jurisdiccional mediante los procesos de pertenencia no se logra el cumplimiento del imperativo constitucional de la función social de la propiedad, comoquiera que el certificado que tal numeral exige para que siquiera sea admitida la demanda nadie lo obtiene de los Registradores de Instrumentos Públicos, con lo cual se hace clara y patente la burla que del avanzado y justiciero principio del artículo 30 de la Constitución se viene haciendo en Colombia ...".

2º La Ley 120 de 1928 consagró la acción de pertenencia o petitoria de dominio que faculta a quien tenga una prescripción adquisitiva, ordinaria o extraordinaria, para provocar la actividad jurisdiccional, con el objeto de que se le declare dueño de todo o parte de un inmueble que haya poseído realmente.

El Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil) estableció para aquella acción el trámite del proceso ordinario mediante los artículos 396 y 413, este último demandado parcialmente, como ya se expresó.

3º "A una demanda de pertenencia —el artículo 413 prescribe qué reglas se le aplican— puede oponerse no sólo el propietario no poseedor del bien que se pretende adquirir por prescripción, sino también el propietario que está poseyéndolo, y aun quien es apenas poseedor de él", ha expresado la Corte, en Sala de Casación Civil (fallo del 17 de junio de 1975).

4º El artículo 30 de la Constitución Colombiana contiene dos plateamientos fundamentales sobre la propiedad privada: la garantiza y a la vez le atribuye una función social que implica obligaciones. La función social de la propiedad obra con relación al dueño de bienes con el propósito de que los haga servir en beneficio de los asociados.

La propiedad, desde el punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario, sino a la sociedad entera, lo ha repetido en varias oportunidades la Corte Suprema.

Por esa razón, mediando un doble interés, el social y el individual, la legislación colombiana cada vez impone más limitaciones al ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio, revaluando así viejas concepciones contra las cuales reaccionaron el Constituyente de 1936 y el legislador de años posteriores.

5º En este orden de ideas cabe preguntarse si las exigencias del numeral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil entrañan una violación del artículo 30 de la Constitución, como lo pretende el demandante y como lo afirma el Procurador General de la Nación.

Basta con estudiar sus argumentaciones para llegar a una conclusión negativa. En efecto, uno y otro, actor y Procurador General de la Nación, hacen hincapié en la circunstancia de que el certificado exigido "nadie lo obtiene de los Registradores de Instrumentos Públicos", cuestión que toca más con la organización interna de las oficinas de registro o con los datos que aportan los interesados, que con posibles violaciones de nuestra Carta Fundamental.

El certificado que debe acompañarse a la demanda de manera expresa ha de indicar las personas que, con relación al específico bien cuya declaración de pertenencia se pretende, figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de manera clara dirá que sobre ese inmueble no aparece ninguna persona como titular de los mismos. Es entonces el interesado en el certificado aludido, quien suministrará los datos indispensables para localizar la matrícula del fun-

do y para que él sea expedido, lo cual no sucede cuando se presentan actos u omisiones dolosas que a la postre hacen inútil la exigencia contenida en el artículo 413, numeral 5, de que la demanda sea dirigida expresamente contra quien, de acuerdo con el certificado, aparezca como titular de un derecho real principal sobre el bien del cual se espera una declaración de pertenencia.

Si a la demanda de pertenencia se pueden oponer no sólo el propietario no poseedor del bien, sino también el propietario que está poseyéndolo y aun quien es poseedor de él, no se ve por qué la exigencia del numeral 5 del artículo 413 acusado atenta contra el principio de que "la propiedad es una función social que implica obligaciones". Obligación del Estado es también defender los intereses de los propietarios cuando se pretende reivindicar un inmueble que ellos están poseyendo o cuando, sin estar en posesión del mismo, pretenden acreditar que no ha transcurrido para el demandante el tiempo que señala la ley, ordinaria o extraordinariamente, para hacerse dueño mediante un proceso de pertenencia.

6º El problema de la posesión material o de la inscrita que plantea el Procurador en su concepto, con citas de jurisprudencia de la Corte Suprema, es cuestión que se debate en los juicios de pertenencia que se susciten por quienes pretenden verse favorecidos con las declaraciones respectivas o por los que se opongan a las mismas.

Quien se considere legitimado para pedir la declaración de pertenencia por haber adquirido un bien por prescripción ordinaria o extraordinaria hará valer ante el juez del conocimiento su posesión brindando la prueba óptima de la misma, y será ella y no las inscripciones en los libros de registro "la que realiza la función social de la propiedad sobre la tierra, asiento de la especie y cumbre de las aspiraciones de las masas humanas" como se expresa en el fallo reproducido en el concepto que se comenta.

La norma demandada no ha condicionado la acción de pertenencia a una exigencia legalmente imposible de cumplir; el actor en un juicio de pertenencia no ve disminuidas sus aspiraciones por el hecho de que se le exija la presentación de un certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos que permita al titular de derechos reales controvertir la demanda y defender su título registrado, pues el proceso ha de garantizar una lucha limpia entre las partes, para que éstas puedan litigar en igualdad de condiciones, buscándose tan sólo la realización de la justicia a través de la aplicación del derecho material. Y en esa contienda se dará el derecho a quien corresponda sin que resulte vulnerado el principio que consagra el artículo 30 de la Constitución —la propiedad es una función social— pues él será inspirador del fallo que ponga fin al litigio.

7º Según el Procurador General de la Nación, "al no poder accionar la pertenencia el poseedor material dada la traba insalvable del numeral 5 acusado, el Estado colombiano y obviamente sus autoridades están violando directamente la Constitución al no protegerle el trabajo desplegado por el poseedor material y además tales Estado y autoridades quebrantan doblemente la Constitución al no 'asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares' y más todavía al no proteger los bienes de sus gobernados, hallándonos, pues, ante la patente transgresión de los artículos 16, 17 y 30 de la Constitución Política, todo esto debido al certificado de marras exigido por el numeral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil".

Es evidente que la legislación colombiana protege el trabajo reflejado en la posesión material de los fundos y que la falta de explotación de las tierras implica la extinción del dominio en cabeza del simple titular inscrito. Siendo el trabajo una obligación social goza de la especial protección del Estado (artículo 17 de la Constitución Nacional), postulado que se cumple "mediante una política general y permanente de fomento y protección de las fuentes de trabajo y a través de un régimen de seguridad social que lleve al esfuerzo individual y colectivo un estímulo que colme gradualmente las aspiraciones y satisfacciones naturales de la persona humana" (Corte Suprema de Justicia, agosto 8 de 1972).

No se ve cómo la norma acusada atente contra el texto del artículo 17 de la Constitución, cuando es obvio que la exigencia contenida en aquélla no demerita la posición procesal de los actores, ni les desconoce su trabajo material, signo de la posesión, ni ésta, frente al fundo del cual pretenden ser propietarios. La exigencia, se repite, busca colocar en pie de igualdad a poseedores, propietarios no poseedores y propietarios que están poseyendo los bienes sobre los cuales versa la demanda respectiva. Pretende también que la acción sea dirigida expresamente contra aquellas personas que, de acuerdo con el certificado, aparezcan como titulares de derechos reales, lo cual, a la postre, implica una protección de quienes, en el proceso, demuestren, entre otras cosas, su posesión reflejada en el trabajo.

No se encuentra entonces violación del artículo 17 de la Constitución Nacional.

8º "Las autoridades de la República están instituidas 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" (artículo 16 de la Constitución Colombiana).

La igualdad de que trata este texto debe ser entendida en el sentido de que las personas residentes en nuestro país deben ser igualitariamente protegidas por la ley; con un sentido democrático debe entenderse que la protección y garantía ha de darse a todos, sin discriminaciones.

¿Quebranta el numeral 5 del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil este principio de igualdad? Considera la Corte que en ninguna forma hay violación del precepto transcrito, toda vez que la exigencia procesal de allegar a la demanda de pertenencia el certificado del Registrador con las características que se han mencionado se aplica para colocar a demandantes, demandados y terceros en idénticas condiciones de hecho con el fin de que el proceso se adelante en una forma tal que la aplicación del derecho material culmine en realización de la justicia. "Todas las personas", en un juicio de pertenencia, son no sólo el actor sino también quienes figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro.

Revisados otros textos constitucionales, la Corte no encuentra que ellos hayan sido violados por la norma objeto de esta demanda.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLE el numeral 5 del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil).

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

Oscar Salazar Chaves
Presidente

Manuel Gaona Cruz, Mario Latorre Rueda, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica (no asistió con autorización legal), *Jorge Vélez García.*

Luis F. Serrano A.
Secretario.

INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES, DEBIENDO SER ORIGEN GUBERNAMENTAL

Exequible la Ley 52 de 1978.

Corte Suprema de Justicia
Sala Constitucional

Bogotá, D. E., noviembre 26 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Mario Latorre Rueda.*

Aprobada por Acta número 77 de noviembre 26 de 1980.

REF.: Expediente número 812. Norma acusada: Ley 52 de 1978. Planta de Personal del Congreso Nacional y Asignaciones. Demandante: Arturo Sánchez Zambrano.

El ciudadano Arturo Sánchez Zambrano, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 215 de la Constitución, solicita se declare la inexequibilidad de la Ley 52 de 1978.

La demanda

La Ley 52 de 1978 "por la cual se determina la Planta de Personal para el Congreso Nacional, se fijan sus asignaciones y se dictan otras disposiciones", publicada en el *Diario Oficial* número 35172 de 15 de diciembre de 1978, establece, como su título lo indica, el personal y las asignaciones del Congreso, sus prestaciones sociales, y su designación a más de otras cuestiones relativas a estas materias y a este personal.

El demandante considera que con esta ley se han violado los siguientes artículos de la Constitución: 79, 76 ordinal 9º, 120 ordinal 21, 2º, 55 y 208 en su parágrafo.

Estima que se ha incurrido en esta violación, pues esta Ley corresponde a aquéllas que sólo pueden ser dictadas por iniciativa del Gobierno, y en este caso tuvo origen en la Cámara de Representantes y fue presentada por miembros de esa corporación. En efecto, dice en uno de los párrafos de su demanda: "Justamente, la fijación de las asignaciones, la determinación de las escalas de remuneración y el establecimiento del régimen prestacional del ejecutivo, del legislativo, de la rama jurisdiccional como del Ministerio Público y de la Contraloría inciden sustancialmente en los gastos de funcionamiento en su totalidad, por ello es preciso que sea el ejecutivo, quien organizando el presupuesto como reflejo de los planes y programas de desarrollo económico y social, asuma la iniciativa de los proyectos de ley que afectan el gasto público, en general, y los gastos de funcionamiento, en especial".

Está establecido por la historia de la ley, por certificados y por certificación de los Ministros de Gobierno y de Hacienda (folios 96 y 100) que esta Ley, como lo afirma el demandante, no fue de iniciativa del Gobierno sino de miembros de la Cámara de Representantes.

El ciudadano Amaury Guerrero interviene como impugnador fundándose para ello en la autonomía presupuestal del Congreso y los perjuicios que causaría la declaración de inexequibilidad de la Ley demandada.

La Procuraduría

El Procurador solicita que se declare la exequibilidad de la Ley. Dice así en uno de los apartes de su concepto: "A partir de la Reforma Constitucional de 1968 se consagró en la Carta la autonomía del Congreso para conformar la partida de asignaciones con el fin de atender el gasto que demanda su funcionamiento. También el constituyente señaló un trámite claro y preciso para el cumplimiento de esa gestión (parágrafo del artículo 208), procedimiento que con ligeras modificaciones se conservó en la Reforma Constitucional de 1979". Y en otro aparte: "De la misma manera que la Carta dio autonomía al Congreso para confeccionar su proyecto de apropiaciones, se la otorgó, tenía que otorgársela,

para crear los cargos necesarios a la prestación de los servicios que demanda la actividad legislativa (artículo 103-5) y consecuencialmente para señalarles la remuneración y prestaciones sociales correspondientes (parágrafo del artículo 208). Así se halla pues concebida en la Constitución la operación administrativa interna de la Rama Legislativa".

Consideraciones

Para tratar la cuestión de la que debe ocuparse la Corte, que no es sino un aspecto de la relación entre dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, y hacerlo dentro de ese marco, se puede comenzar trayendo a cuento algunas nociones, bien conocidas y repetidas y ya nada originales, sobre esta materia, pero convenientes para una adecuada consideración de este asunto.

Es sabido que se da como origen del Parlamento la necesidad que tuvo el Príncipe de procurarse recursos para empresas que superaban su hacienda privada, lo que lo condujo a convocar a aquellos súbditos, representantes del pueblo entonces, que podían proveerlo de esos recursos; pero esto que en un principio fue ocasional, cuando el capricho o las necesidades del Príncipe lo requerían, se convirtió en proceso regular y de ahí, con el paso del tiempo, adquirió la reunión de esos súbditos, el Parlamento, la atribución de establecer el impuesto y determinar los gastos en lo que vino a ser el presupuesto; junto a esto, las peticiones que se hacían al Príncipe para que se adoptaran determinadas medidas pasaron de comedidas solicitudes a transformarse en obligatorias, en leyes que dictaba el mismo Parlamento; luego, en una larga evolución, el Parlamento conquistó otras prerrogativas para la institución como tal o para los miembros que lo integraban, hasta llegar en algunos países en el período anterior a las últimas guerras mundiales al predominio del Parlamento con relación al Ejecutivo. Pero posteriormente, o paralelo a esta evolución, que no es exacta cronológicamente ni aplicable a todos los Parlamentos sino meramente esquemática, se manifiesta otra que consiste en la pérdida o la restricción de privilegios y funciones que se habían otorgado al Parlamento —paradójicamente la primera función que pierde o se le restringe, en algunos Parlamentos desde mediados del siglo XIX, es aquella a la cual se le atribuye su origen, la facultad de disponer de los gastos públicos—, hasta readquirir el Ejecutivo, bien entrado este siglo, preponderancia marcada en relación con el Parlamento hasta tal punto que es común hace años hablar de la crisis de esta institución.

Entre nosotros, obviamente, por la época en que nace la República y por nuestro régimen institucional, no se manifiesta íntegramente esa evolución del Congreso, pero él no es ajeno a algunas de esas manifestaciones que a veces han adquirido el carácter de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, en lo que hace referencia a los funcionarios y empleados que requiere el Estado, y si se toma como término de comparación la Constitución de 1886, en ese estatuto se disponía que correspondía al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas, entre otras atribuciones, se le daba la de "crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones" (Constitución de 1886, artículo 76-7ª). Mucho tiempo después en la Reforma Constitucional de 1968, se varió fundamentalmente el sistema restringiendo en esto, como en otros aspectos, las atribuciones del Congreso. Así, en esta cuestión de los empleos, para limitarse a ella, se dispuso que las leyes sobre esta materia a más de otras de amplio alcance, sólo podrían ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Pero a más de esta restricción se estableció otra: por esa reforma ya no era atribución del Congreso la de crear todos los empleos sino que le correspondía únicamente la de "determinar la estructura de la administración 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 prestaciones sociales" (Constitución, artículos 79 y 76-9º). Correspondiendo a esta nueva regulación, se atribuyó al Presidente la facultad de "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 (...)" (Constitución, artículo 120-21). En relación con estas disposiciones pueden de una vez hacerse dos observaciones: es la primera que ellas constituyen una excepción a la regla, según la cual las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho (artículo 79) y que, por lo tanto, por ser una excepción, deben interpretarse en sentido estricto y restringido, y es la segunda observación que este sistema es únicamente aplicable a la administración nacional entendiéndose por tal los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, concluyéndose por tanto, contra lo

que afirma el demandante, que no es aplicable ni a la Rama Legislativa, ni a la Rama Jurisdiccional ni a la Contraloría Nacional.

En cuanto a los empleados del Congreso, desde la Constitución de 1886, que es el término de comparación que se ha escogido, se dispuso entre las facultades de cada una de sus Cámaras la de "crear y proveer los empleos necesarios para el desempeño de sus trabajos" (Constitución de 1886, artículo 103-2ª), y más tarde, en la Reforma de 1945, se precisó que aquellos empleos debían ser creados por la ley, y luego, en 1968, con el propósito que el Congreso estuviera capacitado para cumplir sus funciones en un estado más complejo y técnico, como se insistió entonces, se le amplió esta atribución otorgándole la facultad de "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras" (artículo 76-23). Y en estrecha relación con esto se fijó como facultad de cada Cámara la de "proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos específicamente haya creado la ley" (artículo 103-5).

Así, pues, la conclusión es clara según lo que se ha dicho: la creación de los empleos en las Cámaras y con ella la correlativa y necesaria atribución de fijar sus asignaciones y prestaciones sociales, es materia de ley cuya iniciativa puede provenir de miembros de las mismas Cámaras, y la provisión de estos empleos está reservada a cada una de las Cámaras.

En relación con esta cuestión y en estrecha concordancia con ella, puede examinarse la regulación del presupuesto. Como se ha dicho, es en esto en lo que al Parlamento, en algunos casos desde fecha muy temprana, se le restringen sus facultades por costumbre o disposición expresa. Se estima, aunque se conserva en los regímenes democráticos la aprobación en último término del presupuesto por el Parlamento, que el presupuesto es en sus distintos aspectos cuestión del Ejecutivo: a él corresponde la preparación, la elaboración, la iniciativa de los gastos, la ejecución. Así entre nosotros, para abreviar, en la Reforma Constitucional de 1968, se recorta la facultad que era tradicional en las Cámaras, de la iniciativa del gasto y ella se concentra en el Ejecutivo. Pero al mismo tiempo, como una compensación, el Congreso adquiere por intermedio de comisiones de las mesas de las Cámaras, la atribución de elaborar el presupuesto de su funcionamiento, eso sí de acuerdo con leyes preexistentes, presupuesto que debe ser incorporado al proyecto de ley de apropiaciones, permitiéndole al Gobierno únicamente formular observaciones, pero correspondiéndole la decisión definitiva a la comisión del Congreso. En 1979 se hace en esta materia una importante reforma, aclarando definitivamente la discrepancia que se había presentado, otorgándole al Congreso no sólo la facultad de elaborar su propio presupuesto, como para algunos a esto se limitaba la Reforma de 1968, sino también dándole a las Mesas Directivas de las Cámaras la facultad de ejecutarlo (Acto legislativo número 1 de 1979, artículo 56).

Adquiere así el Congreso, a más de la autonomía administrativa, la autonomía financiera, el último privilegio que han logrado también otros parlamentos o asambleas. Y esta autonomía para elaborar y ejecutar su propio presupuesto concedida a las Cámaras se ajusta, y lo contrario sería ilógico, a la facultad de establecer los servicios administrativos y técnicos que requieran y de designar, para ello, los empleados fijándoles las asignaciones y prestaciones correspondientes. No puede la Corte dejar de observar, aunque no es su campo, que leyes de esta naturaleza por el crecimiento burocrático, pueden constituir una pesada carga para el presupuesto.

No se violan, pues, ni los artículos 76 ordinal 9º, ni el 79 o el 120, ordinal 21 de la Constitución, ni tampoco el artículo 2º, pues el Congreso ha ejercido sus poderes en los términos que prescribe la Constitución, ni el 55 sobre separación de poderes ya que las Cámaras han ejercido una de las funciones que dentro de ella le corresponden, ni tampoco el 208 en su parágrafo, pues precisamente se ha seguido uno de los trámites en él prescritos, ni aparece violado por esta Ley ningún otro artículo de la Constitución.

Fallo

En virtud de las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, y oído el concepto del Procurador General de la Nación.

Decide

Es EXEQUIBLE la Ley 52 de 1978.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, al Senado y a la Cámara de Representantes, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Oscar Salazar Chaves
Presidente.

Con salvamento de voto.

Mario Latorre Rueda, Antonio de Irisarri Restrepo (Conjuez), *Carlos Medellín Forero* (con

salvamento de voto), *Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto), *Jorge Vélez García.*

Luis Francisco Serrano A.
Secretario.

Salvamento de voto

de Luis Carlos Sáchica, Carlos Medellín y Oscar Salazar Chaves.

En forma respetuosa, expresamos nuestro disentimiento sobre la decisión proferida por la Sala Constitucional en relación con la constitucionalidad de la Ley 52 de 1978, por las siguientes razones:

1ª La Reforma Constitucional de 1968 tuvo como uno de sus propósitos centrales el de restringir la iniciativa del gasto público al Congreso, para lo cual reservó u otorgó iniciativa privilegiada, o exclusiva, al Gobierno en dicho campo. Así lo estableció en el inciso 2º del artículo 79 del estatuto constitucional, disposición en la cual enuncia todas las eventualidades de proyectos legislativos que implican gasto público, para terminar tal enumeración con esta limitación tajante: "... todas las cuales (leyes), sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno";

2ª Después de hacer esa asignación global de la iniciativa del gasto público al ejecutivo, el constituyente estableció en el inciso 3º del mismo artículo 79 dos únicas excepciones en que reconoce que los congresistas pueden presentar proyectos de esta naturaleza: las leyes que desarrollan las materias del numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta, respecto de las cuales "tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso";

3ª Es cierto que el Congreso, en virtud de lo previsto en el artículo 76, ordinal 23, tiene competencia para "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras", es decir, para estructurar u organizar las dependencias necesarias para cumplir sus funciones constitucionales, competencia que ejerce a iniciativa propia, sin condición ni limitante alguna; también es evidente que cada Cámara, según prescribe la atribución 6ª del artículo 103, puede "proveer los empleos que específicamente haya creado la ley para el desempeño de sus trabajos", potestad que no tiene más restricciones que las de la referida Ley; así mismo, no se discute que el Congreso goza de iniciativa plena y de autonomía total para proponer y ejecutar su presupuesto de funcionamiento, de conformidad con las respectivas leyes preexistentes, al tenor de las regulaciones contenidas en el parágrafo del artículo 208 de la Constitución. Pero tales específicas competencias, la organizativa, la de nominación y las presupuestarias acabadas de mencionar, no le confieren iniciativa en cuanto al gasto mismo concretado en el régimen salarial de sus empleados, pues éste, por tener tal naturaleza, es de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, que es el órgano estatal a quien dio el constituyente de 1968 el mecanismo de control consistente en la facultad de determinar las políticas de inversión y funcionamiento de los recursos públicos, a fin de sujetarlas a métodos racionales para su mejor aprovechamiento;

4ª En consecuencia, el señalamiento legislativo de las escalas o sistema de remuneración de las distintas categorías de empleos de todos los servicios del Estado, sólo puede ser decidido por el Congreso sobre proyectos de ley presentados por el Gobierno, sin perjuicio de su autonomía presupuestaria y de la que tiene para crear sus organismos auxiliares y proveer los cargos que establezca al efecto.

Adicionalmente, consideramos pertinente observar que si la Ley 52 de 1978 es condenada como la que crea los empleos de los servicios administrativos y técnicos del Congreso, sería inconstitucional no sólo por no haber tenido iniciativa gubernamental sino porque violaría el precepto del artículo 63 que exige que todo empleo debe tener funciones precisas, las cuales deben detallarse en la ley o en sus reglamentos, requisito que no aparece cumplido en aquella norma.

Por esto, estimamos que la Ley 52 de 1978 ha debido ser declarada inconstitucional.

Luis Carlos Sáchica, Carlos Medellín, Oscar Salazar Chaves.

Bogotá, D. E., noviembre 26 de 1980.

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979 "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION NACIONAL"

La Corte se inhibe de fallar en el fondo la demanda contra el Acto legislativo Nº 1 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Bogotá, D. E., noviembre 6 de 1980.

Magistrado ponente: Conjuez doctor *Antonio de Irrisarri Restrepo.*

Aprobado según Acta número 39 de 6 de noviembre de 1980.

REF.: Expediente número 784. Demanda de inexequibilidad: Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional". Actor: Roberto Vera Ramírez.

El ciudadano Roberto Vera Ramírez, en escrito presentado el 6 de diciembre de 1979, acusa de inexequibilidad el Acto legislativo número 1 de 1979, por estimarlo violatorio del artículo 218 de la Constitución Nacional "especialmente por vicios de forma en su elaboración" y también porque —dice— la Comisión Primera de la Cámara de Representantes "se encontraba indebidamente integrada en el momento de aprobar el Acto legislativo" acusado, ya que el Consejo de Estado había anulado la elección de la mencionada Comisión, de donde el demandante infiere la invalidez de todos los actos realizados por ella.

Como disposiciones infringidas señala el actor "el artículo 81 y siguientes de la Constitución Nacional, en relación con el 218 de la misma"...

El libelo resume así las razones de la violación:

"a) La Comisión Constitucional se reunió fuera de término para las deliberaciones;

"b) Sin tener en cuenta el procedimiento se modificó el texto en las diferentes actas;

"c) Algunos artículos se votaron de manera separada;

"d) Las arriba anotadas".

Mientras el expediente se hallaba en poder del Procurador General de la Nación para emitir el concepto de rigor, en escrito presentado ante él, el 17 de enero de 1980, los ciudadanos Humberto Criales de la Rosa, Alvaro y Carlos Alfonso Moreno Novoa, Alvaro Echeverri Uruburu y Hernán Suárez Sanz manifestaron coadyuvar la demanda formulada por el ciudadano Vera Ramírez y solicitaron al señor Procurador que se declarase "impedido en el presente asunto".

Todos los Magistrados que integran la Sala Constitucional de esta Corporación se declararon impedidos por causas legales y fueron reemplazados por conjueces, quienes debidamente posesionados de sus cargos resolvieron negativamente y por mayoría de votos, la petición sobre impedimento del Procurador de la Nación. Este, dentro del término legal, ha rendido concepto en el cual pide a la Corte Suprema declararse inhibida para proferir fallo de mérito, pues considera que el acto acusado no existía jurídicamente para la fecha en que se presentó la demanda, porque no había sido promulgado.

Culminado el trámite que establece el Decreto 432 de 1969 para este género de asuntos, procede decidirlo, lo cual hace la Corte, previas las siguientes

Consideraciones

1. La Corte Suprema de Justicia en pleno, con base en anteproyecto de la Sala Constitucional, es competente para decidir definitivamente demandas como la que ha dado lugar a este proceso (Constitución Nacional, 214, 1ª y parágrafo).

2. Como el Procurador General de la Nación ha propuesto que la Corte se abstenga de fallar en el fondo la acción intentada con apoyo en el razonamiento que se deja resumido, es necesario,

en primer término, estudiar ese planteamiento bien para acogerlo y proceder, en consecuencia, a dictar fallo inhibitorio, ora para desecharlo y entrar a decidir la acción propuesta mediante sentencia de mérito.

3. Los actos legislativos, entendida esta expresión en la connotación específica de reformatorios de la Constitución que le asigna el artículo 218 de la Carta (74 del Acto legislativo número 1 de 1968) y conforme con el mismo precepto, se expiden por el Congreso previo el cumplimiento de los trámites formales que el precepto citado puntualiza así: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por éste nuevamente debatido y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

4. De acuerdo con lo dispuesto en el Título VII de la Carta Política vigente hasta cuando comenzó a regir el Acto legislativo acusado y particularmente, conforme con los preceptos 81 y 85, la tramitación y la expedición de toda ley debían sujetarse a la observancia de los siguientes requisitos:

a) El proyecto respectivo debía haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la respectiva Comisión;

b) El proyecto debía haber sido aprobado, en primer debate, por la Comisión Permanente correspondiente tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

c) Cada Cámara, debía haber aprobado el proyecto en segundo debate;

d) El proyecto así tramitado en las Cámaras legislativas requería de la sanción del Gobierno: esto es, que la Rama Ejecutiva del Poder Público, en ejercicio de la armónica colaboración prevista en la Carta Fundamental (artículo 55) debía haber ordenado que el proyecto se publicase y ejecutase (Constitución Nacional 81-4º y 118-7º).

e) La nueva ley requiere haber sido promulgada, es decir, publicada en la forma que la ley determina, requisito que tiene por objeto divulgar *erga omnes* la nueva norma jurídica para que, así conocida, pueda ser por todos acatada y su cumplimiento a todos exigido, promulgación que como nítidamente fluye de claras y precisas normas de la Carta (artículos 85, 86, 89 y 120-2º), es también condición constitucional para la existencia regular del precepto.

5. Son principios generales del derecho público colombiano, consagrados explícitamente no sólo en las normas constitucionales antes citadas sino en preceptos legales que las han desarrollado (Código de Régimen Político y Municipal, artículos 52 y siguientes) los que enseñan que las leyes no obligan sino en virtud de su promulgación; que al Presidente de la República corresponde promulgar la ley sancionada, obedecerla y velar por su exacto cumplimiento y que la observancia de sus disposiciones, salvo que la propia ley señale una fecha diferente para ello, principia dos meses después de promulgada. Los postulados que acaban de enunciarse constituyen una de las bases fundamentales del régimen constitucional colombiano; en tal carácter y a falta de voluntad contraria del constituyente, claramente manifestada, deben considerarse aplicables también en punto a la promulgación y vigencia de actos legislativos reformatorios de la Carta Política y, con mayor razón aun, respecto del Acto legislativo número 1 de 1979, habida cuenta del expreso querer del constituyente, plasmado tanto en el artículo 65 del dicho Acto legislativo que manda promulgarlo como condición para su vigencia, como en la regla 3ª del artículo 215 (58 del Acto legislativo en cuestión) que explícitamente condiciona la viabilidad de las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma que se enderecen contra los actos legislativos, a la circunstancia de haber sido ejercitadas dentro del término de un año contado desde la vigencia del correspondiente acto reformatorio, lo cual tanto vale como decir que a efectos de demandar su inexequibilidad, no basta con que éste haya sido expedido por el constituyente sino que es preciso que el acto que se acuse haya entrado en vigor.

6. Consta en autos que la demanda de inexequibilidad contra el Acto legislativo número 1 de 1979, formulada por el ciudadano Vera Ramírez, fue presentada el 6 de diciembre de 1979 y que, hasta el 11 de los mismos mes y año, tal Acto legislativo no había sido publicado en el *Diario Oficial* a pesar de que fue sancionado por el Presidente de la República el día 4 de diciembre de 1979, y es sabido, como lo anota el Procurador en su concepto, que el Acto legislativo acusado sólo fue publicado en el *Diario Oficial* número 35416, edición correspondiente al día veinte (20) de diciembre de 1979.

Tiénese, entonces, que si el Acto legislativo número 1 de 1979 comenzó a regir tan sólo a partir del 20 de diciembre de 1979, la demanda que se estudia fue presentada antes de que el Acto que ella acusa naciera, jurídicamente hablando, para el ordenamiento constitucional positivo colombiano. Siendo ello así, asiste la razón al planteamiento del Procurador General de la Nación cuando solicita que la Corte se declare inhibida para fallar en el fondo de la demanda presentada por el ciudadano Roberto Vera Ramírez contra el Acto legislativo número 1 de 1979, y así habrá de declararse.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación y con base en el estudio de su Sala Constitucional, SE INHIBE de fallar en el fondo la demanda formulada por el ciudadano Roberto Vera Ramírez contra el Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional".

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

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture,
Presidente.

Gilberto Arango Londoño (Conjuez), *Adán Arriaga Andrade* (Conjuez), *César Ayerbe Chaux, Gregorio Becerra Becerra* (Conjuez), *Fabio Calderón Botero, Fernando Cancino Restrepo* (Conjuez), *Pablo Cárdenas Pérez* (Conjuez), *Ernesto Cediel Angel* (Conjuez), *Guillermo Cubillos Escobar* (Conjuez), *Antonio de Irisarri Restrepo* (Conjuez), *Alvaro Díaz-Granados G.* (Conjuez), *José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Horacio Gómez Aristizábal* (Conjuez), *Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Ricardo Medina Moyano, Guillermo Ospina Fernández* (Conjuez), *Alfonso Patiño Roselli* (Conjuez), *Alfonso Reyes Echandía, Julio Roncallo Acosta* (Conjuez), *Alfonso Suárez de Castro* (Conjuez), *Fernando Uribe Restrepo, Darío Vallejo Jaramillo* (Conjuez), *Darío Velásquez Gaviria.*

Luis H. Mera Benavides
Secretario General

Aclaración de voto

Magistrado: doctor César Ayerbe Chaux

He coincidido con la mayoría en la decisión inhibitoria sobre la demanda de inconstitucionalidad, que por defectos de forma presentó el ciudadano Roberto Vera Ramírez, contra el Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional".

Sin embargo, considero pertinente hacer algunas aclaraciones respecto a la parte considerativa que sirvió para adoptar la definición del proceso en la forma como fue decidido, dejando constancia de que al hacerlo me merece el más alto respeto la opinión diversa de varios de los Magistrados y Conjueces que intervinieron en la decisión. Debo declarar, sin embargo, que me avergüenza llegar a consideraciones elementales, pero que son necesarias.

I. Hallándose cuestionado en la acusación el Acto legislativo de 1979, la competencia que tiene la Corte para juzgar el acto acusado debe fundarse en la propia Constitución Nacional con las reformas pertinentes que ella tuvo antes de ser expedido el Acto legislativo de 1979. Igualmente, la confrontación de la norma acusada se debe hacer con relación a las formas regladas precedentes que la misma Constitución Nacional tiene predeterminadas para sus modificaciones o reformas. En consecuencia, dentro de las consideraciones y argumentaciones de la parte considerativa, no son pertinentes aspectos que puedan derivarse de las normas que contiene el Acto legislativo materia u objeto de la acusación.

II. Tampoco considero técnico que en las acciones de inexequibilidad o exequibilidad de normas constitucionales se puedan invocar normas o preceptos legales, porque en la jerarquía normativa estos últimos son preceptos de orden inferior y derivado respecto de aquéllas.

III. Para mí la razón fundamental en las acciones de inexequibilidad debe consultar más el aspecto de *vigencia* de las normas que el de la promulgación de éstas, que circunstancialmente coincide con aquélla en el caso *sub judice,* y en el que la demanda de inexequibilidad se presenta el 6 de diciembre de 1979, contra un acto sancionado el 4 del mismo mes y año y publicado en el *Diario Oficial* número 35416, edición correspondiente al 20 de diciembre de 1979, fecha esta última en que de acuerdo con lo dispuesto por el propio Acto legislativo acusado, éste comenzaba a regir.

IV. La normatividad es un *deber ser.* Mientras la norma no tenga vigencia, apenas presenta la naturaleza de un pensamiento escrito. Y si se trata de un uso social apenas existe un conjunto de hechos uniformes, generales y constantes. Simplemente tienen una existencia fáctica. Están en la objetividad del *ser.* Sólo cuando aqué-

lla entra en vigencia y sólo cuando se agrega a los actos repetidos uniformes generales y constantes la llamada *opinio juris seu necesitatis,* se puede decir que hay una existencia normativa o de *deber ser.* Y es a partir de ese momento en que una nueva norma legal o consuetudinaria puede presentar oposición con una norma anterior. Sin existencia de normatividad no puede haber tensión u oposición, ni dentro del mismo nivel normativo, ni con niveles normativos superiores. De la existencia fáctica y de la objetividad del *ser,* por la adición del sentido de obligatoriedad que conlleva la vigencia, se ha pasado a la normatividad deontológica y a la objetividad del *deber ser.*

V. La jurisprudencia de la Corte ha distinguido en la formación de las normas no consuetudinarias diferentes momentos: uno que constituye la fase inicial de la elaboración normativa, en el que participan conjuntamente el ejecutivo y el legislativo en la realización armónica de los fines del Estado; y otro, posterior, que tiene por fin la divulgación y el conocimiento de la ley, su obedecimiento y la protección inherente a su cumplimiento. La fase inicial, que se ha denominado "período de expedición" termina con la sanción de la norma (Constitución Nacional, artículos 81 y 218-81). Esta sanción constitucional tiene un triple efecto: (i) finaliza el período de expedición para elevar el proyecto a la categoría de ley; (ii) da fe de la existencia y configuración de la norma, y (iii) declara el proceso de expedición exento de las contingencias que se originan en las objeciones presidenciales y en los trámites subsiguientes a las mismas. A su vez, la fase final, que se conoce como "período de promulgación", está compuesta por hechos posteriores a la voluntad soberana del legislador o del constituyente y tiene por objeto la difusión y conocimiento público del precepto (Constitución Nacional, artículos 85 y 120-2), para que puedan generarse el acatamiento de gobernantes y gobernados y la protección coercitiva que aquéllos deban ofrecer para el cumplimiento de la norma (ver sentencia del 3 de junio de 1976, Ponencia doctor José Gabriel de la Vega).

Particularmente, la Carta tiene previsto también el proceso de formación normativa de los actos legislativos reformatorios de la Constitución (Constitución Nacional, artículos 218 y 81). El trámite de estas normas superiores en su período de expedición presupone:

1º Haber sido discutido y aprobado el proyecto en primer debate de primera vuelta, en sesión ordinaria, en las respectivas Comisiones Permanentes de cada Cámara.

2º Haber sido discutido y aprobado en segundo debate de primera vuelta, en sesión ordinaria, en cada Cámara.

3º Haber sido publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto, debe hacerlo el Presidente del Congreso.

4º Haber sido discutido y aprobado en primer debate de segunda vuelta, en sesión ordinaria, en las respectivas Comisiones Permanentes de cada Cámara.

5º Haber sido discutido y aprobado en segundo debate de segunda vuelta, en sesión ordinaria, en cada Cámara.

6º Haber obtenido la sanción constitucional del Gobierno.

VI. En la determinación de la iniciación de vigencia de una norma no consuetudinaria, el órgano que la elabora escoge de referencia distintos hechos que se cumplen bien sea en su período de expedición o de promulgación. El autor de la norma puede utilizar, al efecto, distintos momentos del proceso de formación, o hechos subsiguientes a su configuración. Para la iniciación de vigencia puede considerar el legislador o el constituyente que la eficacia obligatoria deba comenzar desde la expedición, o desde la sanción, o desde la promulgación. O bien puede señalarse un término especial, que puede contarse con referencia a cualquiera de los tres hechos anteriores. O el silencio del autor de la norma en esa materia, puede determinar que el precepto empiece a regir dos (2) meses después de promulgada, según previsión general normativa. Entonces, no se puede identificar la vigencia individualmente con uno solo de esos hechos. Ya se ha visto que la norma no pasa de su existencia fáctica a la existencia de *deber ser,* sino cuando comienza su eficacia obligatoria, es decir, cuando se inicia su vigencia, y cualquiera de los hechos mencionados inherentes a su formación puede ser escogido como punto inicial de referencia para dicha vigencia.

VII. Ahora bien, la confrontación de exequibilidad presupone la coexistencia en un momento dado de la norma constitucional con otra norma diferente. Mientras no se dé esa coexistencia de validez de dos preceptos en la órbita del deber ser, no puede haber contraposición normativa con la norma superior. El supuesto filosófico de la inexequibilidad es precisamente esa coexistencia

en un momento dado que surge de la vigencia tempo-especial de dos normas de validez antagónica, aunque esa coexistencia haya desaparecido. Y no puede haber validez normativa sin que se haya iniciado la respectiva vigencia de las normas que se confrontan. Desde un punto de vista general, puede afirmarse que la confrontación de exequibilidad presupone ontológicamente *estar* o *haber estado* en vigencia la norma que se acusa o se revisa por la jurisdicción constitucional.

Se desprende de aquí que la confrontación de inexequibilidad, no es confrontación de hechos ante la Carta. Por eso, no puede aceptarse jurídicamente el razonamiento que partiendo del supuesto de que el Acto legislativo sólo puede violar la Constitución por vicios de forma, cuando efectivamente la viola está apenas en trámite y no es norma todavía, haciéndose innecesario esperar a su vigencia para deducir si dicho Acto legislativo violó o no violó la Carta Fundamental.

El control de jurisdicción constitucional no reprime hechos o actos violatorios de la Constitución en forma directa sino indirecta. Por su esencia misma es una confrontación de normas. No es una confrontación fáctica con la norma superior. Por eso en la supuesta violación de trámite debe esperarse a que el precepto originado en el trámite supuestamente irregular sea por su vigencia una norma y tenga la naturaleza de un deber ser para confrontarlo con la norma constitucional precedente que gobernaba precisamente dicho trámite.

VIII. El control de exequibilidad no sólo tiene por fin garantizar la primacía de la Constitución Nacional sobre las normas inferiores, sino también evidenciar si el perjuicio que pudo derivarse de la aplicación de un precepto inexequible puede ser reclamado por el perjudicado, sin que éste quede expuesto exclusivamente a la aplicación contingente de la excepción de inconstitucionalidad. Por eso tiene una reconocida trascendencia jurídica el presupuesto antológico general, conforme al cual se exige que la norma revisada por la jurisdicción constitucional esté o haya estado en vigencia.

Ese principio general sólo comporta constitucionalmente dos excepciones:

i) La que se desprende del control preventivo, previsto para los proyectos, sean de ley o de actos legislativos en sentido específico, que el Presidente objete de inconstitucionalidad (Constitución Nacional, artículos 90 y 214-1). En ese evento la confrontación de la jurisdicción constitucional opera antes de que la norma en proceso de formación está configurada como un deber ser, o sea, antes de la vigencia.

ii) La que se desprende del control automático de decretos de estado de sitio y de emergencia económica, en el supuesto de que en ellos se haya señalado para su vigencia una fecha distinta a la de su expedición, ya que tales decretos quedan sujetos a la jurisdicción constitucional desde el momento de ser expedidos (Constitución Nacional, artículos 121 y 122).

En cambio, se deducen consecuencias fecundas en la aplicación del principio ontológico general, que bien vale la pena destacar:

a) Una norma existente por su sanción constitucional, pero que todavía no rige porque su vigencia no se ha iniciado, tal como ocurre en el caso *sub judice,* no puede ser materia de exequibilidad. La decisión de jurisdicción constitucional es una decisión sobre la validez o invalidez del precepto que se confronta con la Carta. No habiendo iniciado la norma objeto de estudio su validez por falta de iniciación de su vigencia, necesariamente tiene que determinar una decisión inhibitoria para juzgarla.

b) El caso de la norma derogada que en la jurisprudencia reiterada de la Corte, como lo dijo la sentencia de 11 de septiembre de 1975 de la cual fue ponente el doctor José Gabriel de la Vega, siempre determinó decisión de incompetencia por considerar que no existía materia comparativa, adquiere con el planteamiento ontológico general descrito una reconsideración que permite discrepar de la doctrina que la Corte sostuvo tradicionalmente en esa materia. En efecto, la norma derogada sí tuvo en determinado momento una vigencia y una validez frente a la norma constitucional. Así haya desaparecido por reforma o por derogatoria, su coexistencia de validez en un momento dado con la norma superior, pudo determinar con su aplicación un perjuicio que es susceptible de reclamo por la persona que lo sufrió y ésta tiene derecho a que la jurisdicción constitucional constate si efectivamente la norma derogada era violatoria o no de los preceptos de la Carta. Inequívocamente debe concluirse que la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para definir esa situación y que sí hay materia de confrontación normativa.

c) La misma aplicación del principio filosófico general saca avante la tesis que sostuvieron los honorables Magistrados Hernán Toro Agudelo, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Humberto Barrera Domínguez, Mario Alario Di Fi-

lippo y Luis Sarmiento Buitrago, en el salvamento de voto que hicieron a la sentencia del 17 de junio de 1970 sobre exequibilidad del Decreto 593 del 21 de abril de ese año, expedido en virtud de las facultades del artículo 121 de la Carta, decreto cuya vigencia desapareció, al declararse restablecido el orden público y levantado el estado de sitio por disposición del Decreto 738 del 15 de mayo de 1970, cuando la Corte procedía a estudiar en Sala Plena la ponencia de la Sala Constitucional sobre inexequibilidad del decreto inicialmente mencionado (ver *Gaceta Judicial*, Tomo 65, página 308). La transitoriedad del estado de sitio o de la emergencia económica (Constitución Nacional, artículos 121 y 122) no incide desfavorablemente en la jurisdicción constitucional de la Corte para definir sobre normas de vigencia transitoria, bien porque estas normas hayan sido derogadas o bien porque tales normas hayan dejado de regir en virtud del levantamiento del estado de sitio. La Corte tiene competencia para decidir sobre ellas y hay también materia de confrontación normativa, así la norma derivada o inferior haya dejado de regir.

e) El control automático de los decretos de estado de sitio y de emergencia económica, previsto en la Carta, cuando tales decretos tengan señalada su vigencia a partir de la expedición (Constitución Nacional, artículos 121 y 122), pasa a ser una aplicación del principio ontológico general sobre la confrontación de exequibilidad de las normas que se deja expuesto. Resulta en tales casos inequívoca y clara la existencia de materia confrontable para definir sobre su inexequibilidad.

f) No existiría duda tampoco sobre la competencia de la jurisdicción constitucional para decidir en el fondo acerca de la exequibilidad o inexequibilidad de normas de estado de sitio, acusadas dentro de su vigencia, así hayan sido derogadas o así haya sido levantado el estado de sitio.

Dejo en esta forma consignado mi criterio sobre los problemas implícitos planteados en el caso que fue objeto de definición con mi voto y en el cual acompañé a la mayoría en la parte resolutiva.

Fecha ut supra.

César Ayerbe Chaux

Salvamento de voto

Disentimos respetuosamente de la ponencia de mayoría tanto en su motivación como en su resolución; he aquí las razones que fundamentan nuestra posición:

1ª Consideramos necesario distinguir entre los fenómenos de la existencia jurídica y de la vigencia de leyes y actos legislativos; aquélla surge cuando se han cumplido los requisitos constitucionales para que nazcan al mundo del derecho; ésta, se halla condicionada ordinariamente a su promulgación y apunta al conocimiento que de ella o de él deben tener sus destinatarios para que puedan aplicárseles con fuerza coactiva. Uno y otro momentos tienen distinto origen y diversa significación; el primero requiere la armoniosa colaboración de las ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público; de aquélla, en su elaboración formal (discusión y aprobación del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo) y de ésta en su sanción (artículo 118, numeral 7º Constitución Nacional); por manera que, en esencia, Congreso y Presidente de la República colegislan. El segundo momento, en cambio, es de carácter administrativo, lo ejerce el Jefe del Estado como suprema autoridad de esta rama del Poder Público (artículo 120, numeral 2º Constitución Nacional), se inicia con el conocimiento oficial que los destinatarios tienen de una ley o de un acto legislativo jurídicamente perfectos y es indispensable para que de ellos se pueda exigir imperativamente su obediencia.

2ª Conforme a los artículos 81 y 218 de la Constitución Nacional, para que un proyecto de acto legislativo adquiera existencia jurídica debe ser discutido y aprobado por el Congreso en sesiones ordinarias, publicado por el Gobierno o por el presidente del Congreso si aquél no lo hace, nuevamente debatido y aprobado por la siguiente legislatura en ambas Cámaras por la mayoría absoluta de sus miembros y finalmente sancionado por el Gobierno.

3ª Para que la Corte pueda ejercer su función de control constitucional a que se refiere el artículo 214 no es necesario, pues, que el acto legislativo o la ley demandadas hayan entrado en vigencia; basta que tengan existencia jurídica. La confrontación normativa que toda demanda de inconstitucionalidad plantea, es posible desde el momento mismo en que el acto legislativo o la ley hayan adquirido existencia jurídica, porque a partir de entonces puede evidenciarse contradicción sustancial entre aquéllos y la Carta Fundamental.

4ª Comoquiera que este control se creó para evitar que leyes o actos legislativos vulneren los supremos intereses jurídicos que la Carta garantiza, cumpliríase más adecuadamente tal fina-

lidad cuando la Corte actúa antes de que aquéllos o éstas entren en vigencia porque de esa manera evita —si son declarados inexequibles— que produzcan sus efectos jurídicamente dañosos. De esa manera la Corte ejercería con plenitud y mayor eficacia su magisterio jurídico y moralizador.

5ª Si la Corte ha decidido ejercer control constitucional aun sobre leyes derogadas con el propósito de precaver futuras violaciones a la Constitución y para sentar implícito reproche por la fenecida alteración del orden jurídico, con más ostensible razón puede y debe hacerlo sobre actos legislativos y leyes que ya han nacido a la vida jurídica pero aún no han comenzado a regir.

6ª Nada impide que aun cuando el acto legislativo o la ley no hayan sido promulgados, un ciudadano conozca su texto oficial (*Anales del Congreso,* fotocopia del texto sancionado por el Gobierno) y demanda total o parcialmente su contenido por considerarlo violatorio de la Carta Fundamental.

7ª Cuando se trata de acto legislativo —como en el presente caso— la tesis de la viabilidad de su demanda antes de ser promulgado resulta más evidente en razón de que ésta solamente puede plantearse por vicios de forma presentados durante el proceso de su tramitación; y resulta de meridiana evidencia que siendo preexistentes a su promulgación, no es necesario que ésta se produzca para conocerlos y alegarlos como causales de inconstitucionalidad, y desde luego, para que habiendo sido sancionado por el Gobierno, pueda y deba la Corte declarar si tales vicios existieron y si ellos entrañan vulneración de la Carta Fundamental.

8ª Es palmario que en el caso *sub judice,* la demanda se presentó después de que el Presidente sancionó con su firma el Acto legislativo número 1 de 1979; que los demandantes transcribieron el texto definitivo de dicho acto legislativo; que estando hoy promulgado, puede la Corte cotejar uno y otro textos; y que los vicios alegados ocurrieron durante la tramitación del proyecto como lo exige el artículo 214 de la Constitución; sentadas esas premisas inconmovibles, la ineludible conclusión —a menos que se quiera rendir homenaje a inocuos formalismos— es la de que la Corporación está ante una demanda de inconstitucionalidad que reúne integralmente los requisitos legalmente exigidos para que sobre ella se decida en el fondo.

Alfonso Reyes Echandía, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Daniel Fiorillo Porras, Fernando Uribe Restrepo, Alvaro Luna Gómez, José Eduardo Gnecco Correa, Fabio Calderón Botero, Alvaro Díaz-Granados (Conjuez), *Guillermo Ospina Fernández* (Conjuez).

Fecha ut supra.

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979, REFORMATORIO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Bogotá, D. E., diciembre 4 de 1980.

Magistrado ponente: Conjuez *Darío Vallejo Jaramillo.*

Aprobada según Acta número 43 de 4 de diciembre de 1980.

REF.: Expediente número 783. Demanda de inexequibilidad. Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional". Demandantes: Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sanz, Alvaro Echeverri Uruburu y Carlos Alfonso Moreno.

Los ciudadanos Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sanz, Alvaro Echeverri Uruburu y Carlos Alfonso Moreno en escrito de 5 de diciembre de 1979, presentado en esa misma fecha, demandaron la inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1979 "tanto por vicios de forma como de fondo, ocurridos en su discusión y aprobación en las dos Cámaras".

Indicaron como normas violadas los artículos 218, 81, 82, 83, 75, 72, 105, 118, 2, 15, 53, 39, 55, 62 y 76 de la Constitución Nacional y señalaron los siguientes vicios de forma:

"1. La reunión de las Comisiones no se ajustó a los preceptos normativos correspondientes, porque inclusive se reunieron fuera del término de sesiones ordinarias para su discusión.

"2. El texto publicado como resultado de la primera legislatura difiere sustancialmente del sometido a la consideración del Senado en la segunda oportunidad constitucional.

"3. Igualmente en el seno de la Comisión Primera del Senado el texto presentado con la ponencia en la segunda vuelta fue sucesivamente modificado, sin atender al procedimiento correspondiente de las proposiciones sustitutivas o modificativas del caso, establecida en las leyes reglamentarias del funcionamiento del Congreso.

"4. De otra parte aparecen publicados posteriormente textos diferentes en los *Anales del Congreso,* sin haberse sometido al trámite legal correspondiente.

"5. Existen diversas normas insertas en la segunda legislatura que no tuvieron existencia ni discusión en la primera.

"6. Normas como la paridad en la administración de justicia fueron inicialmente negadas y luego, en forma irregular en la Comisión primera del Senado se reabrió la votación en día diferente, inclusive permitiéndose el ingreso de varios suplentes a tal fin.

"7. En la plenaria de la segunda vuelta en la Cámara Alta, a pesar de haberlo solicitado varios Senadores, se prescindió de la votación parcial de varios artículos en forma separada.

"8. En cuanto se refiere a la segunda legislatura en la Cámara de Representantes, en la Comisión respectiva, existiendo pendientes varias proposiciones sustitutivas y modificativas, esto es sin terminarse la discusión, se procedió a votar, como aparece en las constancias suscritas por varios Representantes, entre ellos Luis Villar, Jaime Pinzón López y Gilberto Vieira.

"9. Hubo indebida injerencia del Jefe del Poder Ejecutivo al trasladarse personalmente al Congreso para presionar mediante reuniones con la Comisión Primera del Senado la aprobación del proyecto e igualmente al impartir mandatos de que no se modificara 'ni una coma', excluyendo así la posibilidad de cualesquiera libre discusión o debate".

En cuanto a vicios de fondo, considerando que "existen determinados principios esenciales, cuya desaparición implicaría el desaparecimiento de la misma fisonomía de la Constitución, tales como la igualdad de todos los ciudadanos en lo que respecta a sus derechos políticos y civiles o la desconcentración del Poder Público en órganos diversos y que cumplen distintas funciones de poder, los demandantes arguyeron que la reforma ataca el principio de la igualdad de los

ciudadanos ante la ley 'cuando establece como requisito para ocupar los altos cargos y dignidades dentro de la estructura jurisdiccional, la adscripción a determinados partidos políticos, mediante la paridad', con lo cual, agregaron, 'se viola así abiertamente la libertad de conciencia, el derecho de asociación con fines políticos y se restringen derechos de partidos y agrupaciones que ante la ley tienen la misma situación'. Alegaron también que al sumar a las facultades y atribuciones del Ejecutivo, concedidas por sucesivas reformas constitucionales, 'el control del órgano judicial, a través de la designación por primera vez de los miembros del Consejo de la Magistratura, quienes a su vez van a elegir todos los demás funcionarios de esta rama', la elaboración de ternas para Procurador General de la Nación y la integración de listas para designación de Fiscal General se concentró en el Ejecutivo 'un poder absoluto, que llega hasta el punto de carecer de todo control y limitación, toda vez que asegura la sujeción indirecta de quién debería ejercer la función de guarda de la Constitución contra las posibles extralimitaciones del Ejecutivo' ".

Finalmente argumentaron los demandantes que la creación del Fiscal General de la Nación, "no ubicable dentro de la estructura actual del Estado, revestido de funciones administrativas, judiciales y designado indirectamente por el Ejecutivo permite a ese 'extraño logogrifo' convertirse en instrumento de persecución contra cualquier ciudadano ... sin que se pueda recurrir ante ningún superior jerárquico".

El mismo día de presentación, cinco de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, la demanda fue repartida y aceptada por el Magistrado sustanciador.

Posteriormente, los ciudadanos Fernando Silva García, Humberto Niño Serrano y Manuel S. Urueta, separadamente impugnaron la demanda o su aceptación, el primero por falta de transcripción literal en el libelo de las disposiciones acusadas, el segundo por haber sido aceptada la demanda sin previo decreto de pruebas y el último por razones de competencia de la Corte para conocer sobre vicios de fondo de los actos legislativos y por estimar que el número 1 de 1979 se ajustó en su trámite a las prescripciones constitucionales.

Por su parte, el ciudadano Alvaro Cerón Coral se hizo presente en el proceso para coadyuvar la demanda aduciendo, adicionalmente a los vicios de forma señalados por los demandantes "la conformación inconstitucional de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara" durante "la primera vuelta".

El Magistrado sustanciador, en su oportunidad, resolvió los recursos interpuestos por los ciudadanos impugnadores de la demanda y sobre la solicitud de pruebas de aquéllos y del ciudadano coadyuvante.

Magistrados titulares de la Sala Constitucional de la Corte, por diversas causales manifestaron su impedimento para participar en el estudio y decisión de la demanda, aceptado el cual la Sala quedó reintegrada en su mayoría, con conjueces.

El Procurador General de la Nación, poniendo en conocimiento el hecho de haber emitido opiniones sobre el proyecto de acto legislativo "ante las Cámaras en la Cátedra y por diversos medios de comunicación" solicitó de la Sala Constitucional pronunciarse sobre si ello constituía impedimento, y la Sala en auto de 28 de mayo de 1980 declaró que "el Procurador General de la Nación, Guillermo González Charry, no está impedido para emitir, en el presente proceso, el concepto previsto en el artículo 215, regla 2ª de la Constitución".

Dentro del término legal el Procurador General rindió concepto y en él destacó los aspectos siguientes:

a) Que los actores acompañaron a su demanda "una fotocopia del 'proyecto de Acto legislativo número 1 de 1978', ignorándose de dónde fue tomada, y no del Acto que dicen demandar, esto es, del Acto legislativo número 1 de 1979, con lo cual no sólo se contradicen sino que de entrada quebrantan 'las normas reglamentarias consagradas en el Decreto 432 de 1969', en que afirman fundamentar su acción", y

b) Que el Acto legislativo número 1 de 1979, cuyo artículo final expresa que rige a partir de su promulgación, fue promulgado con la inserción de su texto, dispuesta por el Presidente de la República, en el *Diario Oficial* número 35416 correspondiente al 20 de diciembre de 1979, lo cual hace "que en el negocio *sub judice* ha sido demandado un acto que no había surgido a la vida jurídica del país en la fecha de su demanda ... que no tenía existencia ni validez alguna en nuestro Derecho Positivo, puesto que la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1979, su imperio y, por ende, su obligatoriedad e ineludible acatamiento sólo cuentan a partir de su promulgación, esto es, a partir del 20 de diciembre del citado año de 1979".

Concluyó el Procurador General con la solicitud a la Corte de que se declare inhibida para fallar de mérito en el presente proceso.

Consideraciones de la Corte

1º La acción consagrada por la Carta en favor de los ciudadanos para acusar la inexequibilidad de los actos del Legislativo y del Ejecutivo, cuyo origen se remonta a la Reforma Constitucional de 1910, no es compatible con la exigencia de un tecnicismo riguroso en la forma pues, de hacerlo, en la práctica se recortaría el derecho o se limitaría a aquellos con capacidad de ajustarse a conocimientos propios de profesionales. La acción, para que corresponda al espíritu de la Constitución, debe hacerse fácil, debe poder intentarla cualquier persona sea alto o bajo su nivel cultural, vasta o ninguna su inteligencia de la práctica forense. Es una acción popular y mientras el escrito con la cual se ejerza tenga un mínimo de claridad, permita identificar las normas acusadas y dé alguna razón de la violación es del caso aceptarlo y tramitarlo. A ese mismo criterio de amplitud y para confirmarlo y a igual concepción de que el derecho del ciudadano consiste fundamentalmente en promover el examen, obedece que concierna a la Corte confrontar las disposiciones acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución y declarar la inconstitucionalidad, si la encuentra, aun en el evento de que lo sea por transgresión a normas distintas a las indicadas en la demanda o por violación por causa o en forma diferente de la invocada, tal como lo ordena el artículo 29 del Decreto 432 de 1969.

Por ello no se ve claro que haya habido el quebrantamiento de disposiciones reglamentarias anotado por el Procurador General, cuando los demandantes en este juicio, en lugar de transcribir las normas acusadas, integraron a su escrito una fotocopia en la cual está consignado el texto, no importa a qué fuente corresponda, ni el error de su título. Tal presentación no es técnica, desde luego, pero sí cumple con identificar el acto que se acusa, permite leer las disposiciones acusadas y da cabida a que la Corte, de no existir otras razones inhibitorias, haga la confrontación. Resolver lo contrario sería sacrificar injustificadamente un derecho o al menos dificultar su ejercicio.

2º No ha sido uniforme el constituyente a través de la historia en la determinación ni en la precisión de la vigencia de sus actos. La Carta Fundamental de 1886 estableció en el artículo 0 de las disposiciones transitorias y de manera por demás curiosa y compleja una doble vigencia al decir: "esta Constitución empezará a regir, para los altos poderes nacionales, desde el día en que sea sancionada; y para la nación, treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial*", fórmula que casi textualmente adoptó el Acto legislativo número 3 de 1910. Las reformas precedentes y posteriores a la de 1910 (Leyes 41 de 1894 y 24 de 1898. Actos legislativos números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de 1905, números 1 y 2 de 1907, números 1, 2 y 3 de 1908, números 1, 2, 3, 4 y 5 de 1909, números 1 y 2 de 1910, Acto reformatorio de la Constitución de 1914, Actos legislativos números 1 de 1918, número 1 de 1921, número 1 de 1930, número 1 de 1931 y número 1 de 1932) no establecieron ni mencionaron vigencia, guardaron silencio. Excepciones únicas fueron los Actos legislativos número 10 de 1905 y número 1 de 1924 al determinar, el primero que empezaría a regir desde su publicación en el *Diario Oficial* y al fijar el segundo la fecha del 1º de mayo de 1925 para entrar en vigor.

En la formación del Acto legislativo número 1 de 1936 se encuentra un antecedente útil. La Cámara de Representantes para explicar su silencio aprobó la siguiente proposición, a la cual adhirió posteriormente y también por medio de Proposición el Senado de la República. "La Cámara de Representantes, al cerrar el segundo debate del Acto legislativo reformatorio de la Constitución, hace constar expresamente que no introduce artículo nuevo sobre la época de su vigencia, porque considera que toda nueva Constitución rige en forma automática, es decir, desde su promulgación, salvo que ella misma señale época o día especial" [1].

En las reformas subsiguientes a la de 1936, el Acto legislativo número 1 de 1938 fijó fecha de vigencia y las demás no hicieron mención a ella (Actos legislativos números 1 y 2 de 1940, 1 de 1943 y 1 de 1944). Modalidad nueva sólo vino a emplear el Acto legislativo número 1 de 1945 al prescribir en el artículo H de las disposiciones transitorias que regiría desde su sanción, ordenamiento seguido también por el Acto legislativo número 1 de 1952, por la casi totalidad de los expedidos por la Asamblea Nacional Constituyente (Actos legislativos números 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de 1954) y por los Actos legislativos números 1, 3 y 4 de 1959, número 1 de 1960 y número 1

[1] Proposición transcrita por José Gnecco Mozo en su libro "La Reforma Constitucional de 1936".

de 1963). Los Actos legislativos números 1 de 1946, 1 de 1947, 1 de 1953 y 2 de 1959, no hicieron referencia alguna al día o momento de entrar a regir.

La Reforma Constitucional aprobada por el Plebiscito del 1º de diciembre de 1957 prescribió en su artículo 14: "Esta reforma empezará a regir inmediatamente después de conocido el resultado oficial de la votación" y previamente el Decreto legislativo número 0252 de octubre 16 de 1957 en su artículo 17 había establecido: "Corresponde a la Corte Electoral hacer el escrutinio general del plebiscito y declarar ante la nación el resultado definitivo de él". Como dicha Corte hizo la declaración de resultado afirmativo el 30 de enero de 1958, esa fecha se entiende como la de vigencia de la reforma.

Finalmente, la Reforma Constitucional de 1968, adoptando un principio normativo del derecho colombiano (Código de Régimen Político y Municipal, artículo 52), explícitamente dispuso en su artículo final "este Acto legislativo rige a partir de su promulgación" y para que la vigencia no corriera el riesgo de dilaciones, previamente ordenó en el artículo 74 que "si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

Este repaso de la historia constitucional del país permite deducir inequívocamente que la vigencia de las reformas la determina y corresponde determinarla al propio constituyente, primario o derivado, y que en caso de silencio a la luz de los principios generales, debe interpretarse que rige a partir de su promulgación como acertadamente lo entendieron las Cámaras legislativas en 1936.

3º El Acto legislativo número 1 de 1979, acusado por los demandantes, fue sancionado por el Presidente de la República el 4 de diciembre de 1979 y promulgado mediante inserción completa en el *Diario Oficial* número 35416 el día 20 de diciembre del mismo año. El artículo 65 terminantemente ordenó "el presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación". Vale decir, entonces, que antes el 20 de diciembre de 1979 por no haber entrado en vigencia ese Acto, regía en su plenitud la Constitución de 1886 con las reformas introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1968. Ese fue el querer del constituyente derivado.

4º Consta en el expediente al folio 10 que la demanda de inconstitucionalidad a que se refiere este juicio, fue presentada el cinco de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, ya sancionado el Acto legislativo número 1 de 1979, pero no promulgado. Fue una demanda, por anticipada, extemporánea, el Procurador General de la Nación lo observa con toda razón, e inclusive habría habido mérito suficiente para no aceptarla. La condición primera, básica, para acusar la inconstitucionalidad de un acto es la vigencia del mismo, y como en el caso *sub judice*, a la fecha de presentación de la demanda el Acto legislativo número 1 de 1979 no regía, la Corte forzosamente habrá de declararse inhibida para decidir.

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación y con base en el anteproyecto presentado por la Sala Constitucional,

Resuelve

Declararse inhibida para proferir fallo de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1979, presentada por los ciudadanos Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sanz, Alvaro Echeverri Uruburu y Carlos Alfonso Moreno.

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

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture
Presidente

César Ayerbe Chaux, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Reyes Echandía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria, Ricardo Medina Moyano, Darío Vallejo Jaramillo (Conjuez), *Gregorio Becerra Becerra* (Conjuez), *Guillermo Ospina Fernández* (Conjuez), *Hernando Morales M.* (Conjuez), *Ildefonso Méndez* (Conjuez), *Luis Córdoba Mariño* (Conjuez), *Gilberto Arango Londoño* (Conjuez), *Ernesto Cediel Angel* (Conjuez), *Guillermo Cubillos Escobar* (Conjuez), *Jesús Bernal Pinzón* (Conjuez), *Eduardo Umaña Luna* (Conjuez), *Rafael Nieto Navia* (Conjuez), *Ramiro Araújo Grau* (Conjuez), *Alfonso Suárez de Castro* (Conjuez), *Guillermo Salamanca M.* (Conjuez).

Luis H. Mera
Secretario Encargado

Salvamento de voto

Disentimos respetuosamente de la ponencia de mayoría tanto en su motivación como en su resolución; he aquí las razones que fundamentan nuestra posición:

1ª Consideramos necesario distinguir entre los fenómenos de la existencia jurídica y de la vigencia de leyes y actos legislativos; aquélla surge cuando se han cumplido los requisitos constitucionales para que nazcan al mundo del derecho; ésta se halla condicionada ordinariamente a su promulgación y apunta al conocimiento que de ella o de él deben tener sus destinatarios para que puedan aplicárseles con fuerza coactiva. Uno y otro momentos tienen distinto origen y diversa significación: el primero requiere la armoniosa colaboración de las ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público; de aquélla, en su elaboración formal (discusión y aprobación del respectivo proyecto de ley o de acto legislativo) y de ésta en su sanción (artículo 118, numeral 7º Constitución Nacional) por manera que en esencia, Congreso y Presidente de la República colegislan. El segundo momento, en cambio, es de carácter administrativo, lo ejerce el Jefe del Estado como suprema autoridad de esta rama del Poder Público (artículo 120 numeral 2º, Constitución Nacional), se inicia con el conocimiento oficial que los destinatarios tienen de una ley o de un acto legislativo jurídicamente perfectos y es indispensable para que de ellos se pueda exigir imperativamente su obediencia.

2ª Conforme con los artículos 81 y 218 de la Constitución Nacional, para que un proyecto de acto legislativo adquiera existencia jurídica debe ser discutido y aprobado por el Congreso en sesiones ordinarias, publicado por el Gobierno o por el presidente del Congreso si aquél no lo hace, nuevamente debatido y aprobado por la siguiente legislatura en ambas Cámaras por la mayoría absoluta de sus miembros y finalmente sancionado por el Gobierno.

3ª Para que la Corte pueda ejercer su función de control constitucional a que se refiere el artículo 214 no es necesario, pues, que el acto legislativo o la ley demandadas hayan entrado en vigencia; basta que tengan existencia jurídica. La confrontación normativa que toda demanda de inconstitucionalidad plantea es posible desde el momento mismo en que el acto legislativo o la ley hayan adquirido existencia jurídica, porque a partir de entonces puede evidenciarse contradicción sustancial entre aquéllos y la Carta Fundamental.

4ª Comoquiera que este control se creó para evitar que leyes o actos legislativos vulneren los supremos intereses jurídicos que la Carta garantiza, cumpliríase más adecuadamente tal finalidad cuando la Corte actúa antes de que aquéllos o éstas entren en vigencia porque de esa manera evita —si son declarados inexequibles— que produzcan sus efectos jurídicamente dañosos. De esa manera la Corte ejercería con plenitud y mayor eficacia su magisterio jurídico y moralizador.

5ª Si la Corte ha decidido ejercer control constitucional aun sobre leyes derogadas con el propósito de precaver futuras violaciones a la Constitución y para sentar implícito reproche por la fenecida alteración del orden jurídico, con más ostensible razón puede y debe hacerlo sobre actos legislativos y leyes que ya han nacido a la vida jurídica, pero aún no han comenzado a regir.

6ª Nada impide que aun cuando el acto legislativo o la ley no hayan sido promulgados, un ciudadano conozca su texto oficial (*Anales del Congreso*, fotocopia del texto sancionado por el Gobierno) y demanda total o parcialmente su contenido por considerarlo violatorio de la Carta Fundamental.

7ª Cuando se trata de acto legislativo —como en el presente caso— la tesis de la viabilidad de su demanda antes de ser promulgado resulta más evidente en razón de que ésta solamente puede plantearse por vicios de forma presentados durante el proceso de su tramitación; y resulta de meridiana evidencia que siendo preexistentes a su promulgación, no es necesario que ésta se produzca para conocerlos y alegarlos como causales de inconstitucionalidad, y desde luego, para que habiendo sido sancionado por el Gobierno, pueda y deba la Corte declarar si tales vicios existieron y si ellos entrañan vulneración de la Carta Fundamental.

8ª Es palmario que en el caso *sub judice*, la demanda se presentó después de que el Presidente sancionó con su firma el Acto legislativo número 1 de 1979; que los demandantes transcribieron el texto definitivo de dicho Acto legislativo; que estando hoy promulgado, puede la Corte cotejar uno y otro textos; y que los vicios alegados ocurrieron durante la tramitación del proyecto como lo exige el artículo 214 de la Constitución; sentadas esas premisas inconmovibles, la ineludible conclusión —a menos que se quiera rendir homenaje a inocuos formalismos— es la de que la Corporación está ante una demanda de inconstitucionalidad que reúne integralmente

los requisitos legalmente exigidos para que sobre ella se decida en el fondo.

Alfonso Reyes Echandía, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Fernando Uribe Restrepo, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Guillermo Ospina Fernández, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Alvaro Luna Gómez.

DEMANDA CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979

La Corte se declara inhibida para proferir fallo de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Bogotá, D. E., noviembre 27 de 1980.

Magistrado ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada según Acta número 42 de noviembre 27 de 1980.

REF.: Expediente número 782. Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional". Demandantes: Manuel Gaona Cruz y otros.

Los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarsicio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y Clímaco Giraldo Gómez, en demanda presentada el cuarto día del mes de diciembre último pasado, acusaron el Acto legislativo número 1 de 1979, por "ser inconstitucional, debido a vicios de forma en su discusión, aprobación y expedición". Durante la tramitación correspondiente (folio 179) la Corte "de conformidad con lo dispuesto por la regla primera del artículo 59 del Acto legislativo número 1 de 1979" ... reconoció como "parte impugnadora de la demanda" al ciudadano Manuel S. Urueta. De igual manera se opusieron a las pretensiones de la misma, los ciudadanos César Gómez Estrada y Rodrigo Noguera Laborde.

Es oportuno señalar que, durante la discusión y adopción de esta ponencia por parte de la Sala Constitucional, correspondió la elaboración de aquélla al doctor Ildefonso Méndez, el cual en su calidad de Conjuez, formaba para entonces parte de la mencionada Sala.

Normas acusadas

Como "disposiciones constitucionales violadas", se mencionan en la demanda, los artículos 2, 55, 75, 76 ordinal 6º, 81, 82, 172 y 218.

Los argumentos aducidos en la demanda, en punto a la demostración de las violaciones de la Carta Constitucional son numerosos y extensamente fundamentados. Empero, estima la Corte que resulta inútil referirse a ellos o tan siquiera relacionarlos, debido a la motivación del presente fallo, y a la decisión correspondiente, la cual será corolario natural de aquélla.

Situación procesal

1º La demanda de inconstitucionalidad mencionada fue presentada y repartida al Magistrado doctor Miguel Lleras Pizarro, según las respectivas constancias (folios 80 y 81) de Secretaría el día cuatro del mes de diciembre de mil novecientos setenta y nueve.

2º Ordenadas y practicadas diversas pruebas, la Corte mediante auto del diez de diciembre del citado año de mil novecientos setenta y nueve procedió a admitir la demanda (folios 87 y 87 vuelto) "por cumplir con las condiciones de forma".

3º Comoquiera que en la demanda de inconstitucionalidad, los actores solicitaron la intervención de un Procurador *ad hoc,* en escrito (folio 102) de febrero seis del presente año, expresa el señor Procurador General de la Nación, que si bien:

"Expresé mi opinión sobre el proyecto de acto legislativo ante las Cámaras, en la cátedra y por diversos medios de comunicación ... en diversas ocasiones opiné como Magistrado de la Corte sobre su competencia para conocer de demandas de inexequibilidad de actos legislativos por vicios de forma y de fondo. No creo que la emisión de tales opiniones constituya impedimento para conceptuar ahora a la luz del artículo 42 del Código de Procedimiento Civil, y por ello no lo había manifestado".

Ulteriormente, mediante providencia (folio 181) de mayo veintiocho del presente año, la Sala Constitucional declaró que:

"El Procurador General de la Nación Guillermo González Charry, no está impedido para emitir en el presente proceso, el concepto previsto en el artículo 215, regla 2ª de la Constitución".

Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante concepto emitido (folios 188 y siguientes) el día catorce del mes de agosto del presente año, la Procuraduría solicita a la Corte "se declare inhibida para pronunciarse en el fondo del negocio en referencia, por hallarse probado el hecho de que el Acto legislativo número 1 de 1979 carecía de existencia jurídica en el momento de instaurarse la demanda de inconstitucionalidad en cuestión".

Para fundamentar esta solicitud, la Procuraduría sintetiza así su pensamiento:

"De acuerdo con el artículo final (número 65) del conjunto de normas demandado, 'el presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación', lo cual significa que dicho acto reformatorio de la Constitución Nacional no regía, no tenía existencia ni validez alguna en la esfera del Derecho Positivo y por consiguiente era irrelevante en el ordenamiento jurídico colombiano el día 4 de diciembre de 1979, cuando se incoó la demanda en referencia, comoquiera que fue promulgado, con su inserción en copia fotostática autógrafa, en los 705 a 710, inclusive, del *Diario Oficial* número 35416, correspondiente a la edición del veinte (20) de diciembre de 1979".

Consideraciones de la Corte

Primera. La Corte, como ya tuvo oportunidad de manifestarlo al decidir sobre otra de las demandas presentadas contra el Acto legislativo número 1 de 1979, estima que habiendo sido incoada la demanda antes de la vigencia de la norma en cuestión, debe declararse inhibida para decidir sobre el fondo de aquélla. Así pues, en cuanto a la decisión a tomarse, la Corte se encuentra de acuerdo con el concepto de Procuraduría, con el cual difiere sin embargo en algunos de sus fundamentos, como se verá a continuación.

Segunda. Ciertamente piensa la Procuraduría, según la transcripción arriba realizada, que antes de su promulgación, el citado acto legislativo "no tenía existencia ni validez alguna".

La Corte considera que deben diferenciarse nítidamente dos momentos dentro del proceso legislativo, esto es: la *existencia* por una parte de la ley en sentido formal; y por otra, el *cumplimiento u observancia* de la misma, fenómenos que corresponden a lo que la jurisprudencia ha venido conociendo como el *período de expedición* de la ley, que termina con la sanción de la norma; y el *período de promulgación* integrado por hechos posteriores a la mencionada sanción.

En este sentido no puede jurídicamente negarse la existencia del acto legislativo antes de su promulgación, el cual constitucionalmente es una manifestación de la voluntad soberana del Parlamento. Lo que no puede es predicarse su obligatoriedad, con anterioridad a la promulgación por él mismo ordenada, toda vez que, la publicación no es otra cosa en efecto, que la exteriorización general de la ley, constituyendo un acto distinto de la sanción y que debe considerarse como indispensable para que la nación, su destinataria natural conozca la norma.

Significa lo anterior, que la promulgación del acto legislativo no afecta el ser del mismo; esto es que no interfiere sus aspectos ontológicos proyectándose en cambio sobre su observancia y obligatoriedad.

Aludiendo precisamente al fenómeno cuestionado, León Duguit, cuya influencia aún se observa en muchas de las cláusulas de la Constitución Nacional, en su manual de Derecho Constitucional (2ª edición española, 1926, página 472), expresa que:

"La promulgación es el acto por el cual el Presidente de la República afirma, por la fórmula consagrada, que la ley ha sido reglamentariamente votada por las Cámaras, y ordena que sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales, imponiéndose a todos su observancia".

Tercera. El control de constitucionalidad, consecuencia lógica de la supremacía o superlegalidad de la Constitución conlleva por su propia naturaleza a un enfrentamiento normativo; en ningún caso a un enfrentamiento de orden fáctico entre un hecho o acto que carece aún de la normatividad propia del deber ser, con la Constitución Nacional. Desde luego se exceptúa de tal regla, el control previo, consagrado expresamente por el constituyente.

Tratándose así de un enfrentamiento normativo, se requiere de contera que las normas objeto de la comparación se encuentren ambas en vigencia, que exista una evidente coetaneidad

normativa, sólo lo cual puede conducir a una decisión sobre la validez o invalidez del precepto cotejado con la Constitución.

Cuarta. Es conveniente señalar que si bien no pocos Estados diferencian dentro de las diversas etapas de proceso legislativo, la promulgación de la publicación, resulta indudable sin embargo que en Colombia, quizá con mayor rigor técnico, siempre se han identificado tales nociones, lo cual de todas maneras, consulta mejor el propio significado del vocablo, como que, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua: promulgar del latín promulgare, significa: "publicar una cosa solemnemente; hacerla saber a todos; hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público; publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, con el fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria".

Tal identificación entre promulgación y publicación, corresponde por lo demás, al significado que de antiguo le ha sido atribuido por el Derecho Romano, en cuya sede se configuró jurídicamente dicho vocablo.

Y, la incidencia de la promulgación sobre la vigencia de la norma ha sido siempre enfatizada por la Doctrina. Bastaría con citar al tratadista Eduardo Fernández Botero, por haber sido precisamente Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte, el cual al comentar el ordinal segundo del artículo 120 de la Carta Fundamental (*Estudios sobre la Constitución Política de Colombia,* Ediciones Crítica Jurídica, 1974, página 425), expresa que:

"Ordinal 2º. Corresponde al Presidente sancionar las leyes y promulgarlas como función colegislativa final, puente por donde se pasa de la expedición de la norma a la ejecución. Y, sobre todo, velar por su exacto cumplimiento, que ya es una surgente de su carácter ejecutivo".

Quinta. La circunstancia de que el constituyente, no haya mencionado en el artículo 81 de la Carta Política, al referirse a los requisitos para que un proyecto sea ley de la República, la publicación, de lo cual se ha pretendido deducir que realizada la sanción, la ley debe tenerse como completa para todos los efectos, tanto de su existencia, como de su cumplimiento y eficacia, piensa la Corte que encuentra una explicación satisfactoria dentro del contexto integral de la Constitución.

En efecto, dadas las funciones que la Constitución asigna a cada una de las ramas del Poder Público, en el marco de la separación de las mismas, aparece diáfanamente comprensible que lo relativo a la publicación y cumplimiento de la ley, se haya previsto por el constituyente como una de las atribuciones del Ejecutivo "como suprema autoridad administrativa", en el ordinal segundo del artículo 120 de la citada Constitución.

No aparece inoportuno señalar que, por lo que hace a la publicación de las leyes, y su ubicación dentro de la Carta, el citado artículo 81 y el 120, ordinal segundo, han permanecido inmodificables desde 1886.

Aceptar por lo tanto en el marco jurídico mencionado, que con la mera sanción de la ley, ésta cumple la totalidad de sus efectos, llevaría a quebrantar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y su armónica colaboración, según la cláusula constitucional respectiva, y conduciría a la postre a que el artículo antes citado y los demás que aluden a la promulgación de la ley como el 85 y el 86 carecieran de sentido y eficacia.

Sexta. Dentro de la amplia gama de mecanismos de control constitucional, consagrados por el constituyente, solamente se prevé la existencia de un mecanismo *preventivo,* esto es la objeción de inconstitucionalidad, según las voces del artículo 90 de la Constitución. Aceptar que una norma pueda ser demandada antes de su vigencia, sería tanto como crear por vía jurisprudencial, un nuevo mecanismo de control preventivo.

Séptima. Si bien históricamente no puede predicarse en el país uniformidad absoluta en materia de vigencia de los actos legislativos, no resulta aventurado afirmar sin embargo, que ha existido una evidente tendencia del constituyente ya originario ora derivado, a condicionar la vigencia de aquéllos a su promulgación.

De veras sería suficiente tomar en consideración que la Constitución de 1886, todavía vigente, dispuso entre otras cosas que "para la nación", dicha Carta empezaría a regir treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial.* Y desde luego no puede ni tan siquiera discutirse que esta Carta constituye la matriz de todo el Derecho Constitucional Colombiano, generado a partir de tal año.

Pero además puede decirse que las reformas más importantes introducidas después del año mencionado, adoptaron en materia de vigencia un criterio similar. Entre ellas pueden citarse, las de 1910 (Acto legislativo número 3), la de 1936, oportunidad en la cual se llegó inclusive a aprobar por la Cámara de Representantes una proposición en tal sentido, para que no quedara duda

alguna; la plebiscitaria de 1957, en la cual se dispuso que "entraría a regir inmediatamente después de *conocido* el resultado oficial de la votación", todo lo cual se produjo luego de publicado el decreto que contenía el texto de las reformas; la de 1968 que creó la Sala Constitucional de la Corte; y, naturalmente, la de 1979, materia de estas observaciones.

Pero si en gracia de discusión se aceptara que esto no corresponde exactamente a la tradición constitucional del país, es preciso reconocer que no existe razón alguna, como tampoco norma positiva, que permitan desconocer la clara voluntad del constituyente en el caso sometido aquí a examen de constitucionalidad, voluntad que no ha sido otra que la de ordenar que el Acto legislativo número 1 de 1979 en cuestión, tiene vigencia a partir de su promulgación. No aceptar dicha disposición, sería ni más ni menos, que aplicar una insólita excepción de inconstitucionalidad de las normas de la Carta Fundamental.

Esta última posición doctrinaria, de desconocimiento de la voluntad del constituyente, llevaría a afirmar que el poder constituyente del Congreso, le permite a éste reformar la Constitución, pero no le permite en cambio determinar la fecha a partir de la cual empiezan a tener eficacia tales reformas, lo cual resulta incoherente y contradictorio.

Tal es en síntesis, las razones por las cuales considera la Corte, que en el presente caso no es dable dictar sentencia de mérito, razones que explican por lo demás su desacuerdo con las opiniones aducidas al respecto (folios 40 y siguientes) por la demanda, en la cual se afirma entre otras cosas; ora que las reformas de la Carta empiezan a regir después de "su aprobación en las plenarias de las Cámaras", ya que inician dicha vigencia después de haber obtenido "la sanción del Gobierno", para lo cual trae a colación además, respetables argumentos de autoridad.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación y con base en el estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve

DECLARARSE INHIBIDA para proferir fallo de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1979, presentada por los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarsicio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y Clímaco Giraldo Gómez.

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

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture
Presidente.

César Ayerbe Chaux, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Reyes Echandía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria, Ricardo Medina Moyano, Francisco Camacho Amaya (Conjuez), *Darío Vallejo Jaramillo* (Conjuez), *Guillermo Salamanca M.* (Conjuez), *Pablo Cárdenas Pérez* (Conjuez), *Gilberto Arango Londoño* (Conjuez), *Policarpo Castillo Dávila* (Conjuez), *Alvaro Tafur Galvis* (Conjuez), *Ernesto Cediel Angel* (Conjuez), *Guillermo Cubillos Escobar* (Conjuez), *Jesús Bernal Pinzón* (Conjuez), *Antonio J. de Irisarri R.* (Conjuez), *Adán Arriaga Andrade* (Conjuez), *Guillermo Ospina Fernández* (Conjuez), *Alfonso Suárez de Castro* (Conjuez), *Julio Salgado Vásquez* (Conjuez).

Luis H. Mera
Secretario Encargado.

Aclaración al voto

Considero que la promulgación, vale decir su publicación como medio de ofrecer la posibilidad de conocer las normas jurídicas, es elemento esencial de las mismas. Las normas pertenecen al deber ser, se encuentran en el mundo de las formas y por ello deben objetivarse ante sus destinatarios, los residentes y las mismas ramas del Poder Público; ser ostensibles o aprehensibles para que puedan considerárselas como vigentes, con existencia que implique su cumplimiento inexorable.

La promulgación es un elemento de la estructura de las formas jurídicas que determina su existencia objetiva en el reino de las normas. La promulgación implica que los ciudadanos, sujetos a lo que ellas dispongan, no puedan excusarse de cumplirlas, alegando su ignorancia por no habérseles ofrecido la manera de conocerlas. Esta posibilidad de conocimiento de las normas (constitucionales, legales, contenidas en decretos legislativos, decretos-ley o reglamentarios, etc.) tiene que realizarse por medios que garanticen al ciudadano y al funcionario, de modo estable y seguro, la certeza sobre su alcance. Por ello no basta la publicación del periódico, la transmisión

por la radio o la televisión. Es el Estado que produce la norma quien tiene la obligación de hacerla conocer. Así en nuestra Constitución se impone al Gobierno el deber de publicarla, insertando su texto en el *Diario Oficial.*

La promulgación de las normas como requisito esencial de las mismas se deduce de los artículos 85, 86 y 89 de la Constitución, en su Título VII, cuya denominación "de la formación de las leyes" permite afirmar que deben interpretarse armónicamente con el artículo 81 ibídem.

Por tradición, la doctrina y la jurisprudencia, han aplicado por analogía a los trámites de las reformas constitucionales, el artículo 81 de la Carta que se refiere al proceso de la formación de las leyes, en cuanto a su discusión y aprobación por las Cámaras y a la sanción presidencial. Sin embargo, la sanción por el Gobierno no está prevista en el artículo 218 de la Carta.

Ello se explica porque cuando esto interviene en el proceso de formación de las leyes, lo hace como una manifestación de la colaboración armónica de las ramas del poder público y por mandato de la misma Constitución. La competencia exclusiva para reformar la Carta corresponde al Congreso o al constituyente primario. Para la existencia de estas reglas de superior categoría no se requiere de la sanción del Gobierno porque éste es un subalterno de aquél a quien de modo expreso no se le asigna tal atribución. La sanción por el ejecutivo a lo que adopte el constituyente no es, pues, necesaria, porque nada agrega al proceso de la formación de esta norma jurídica.

Siendo la promulgación un elemento esencial para el perfeccionamiento, para que se objetive la norma jurídica, el mismo constituyente no tendría competencia para disponer que aquellas que apruebe o las que dictare el Congreso Nacional rijan sin que se requiera su publicación.

Lo que antecede explica mi voto favorable a la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la demanda de los ciudadanos Manuel Gaona Cruz y otros. Estimo, sin embargo, que en la parte motiva debió insistirse sobre la promulgación imprescindible de las normas jurídicas.

Bogotá, noviembre 29 de 1980.

Pablo Cárdenas Pérez (Conjuez).

Salvamento de voto

La Corte Suprema de Justicia dictó sentencia por medio de la cual se declaró inhibida para proferir fallo de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1979, presentada por los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarsicio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y Clímaco Giraldo Gómez. El fundamento de la demanda radica en vicios de forma en que incurrió el Congreso durante la discusión, aprobación y expedición del Acto legislativo acusado.

La inhibición de la honorable Corte encuentra su explicación en que habiendo sido sancionado el Acto legislativo número 1 de 1979 por el Presidente de la República el 4 de diciembre del citado año, la demanda de inconstitucionalidad fue incoada el mismo día de la sanción, argumentando que como el Acto demandado sólo fue publicado en el *Diario Oficial* el 20 siguiente, no estaba vigente para la fecha de la presentación de la demanda. Extrae la honorable Corte la consecuencia de que tiene competencia para defender la Constitución solamente a partir de la fecha de la promulgación de los actos legislativos, por vicios cometidos durante la formación de ellos.

En ninguna parte de la Carta se incluye el requisito de que los actos legislativos necesitan de su promulgación, para ser considerados como normas jurídicas susceptibles de ser sometidos a la Jurisdicción Constitucional.

El artículo 218 del Código Institucional, que reglamenta íntegramente la materia relacionada con la reforma de la Constitución es del tenor siguiente: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso" (artículo 74 del Acto legislativo número 1 de 1968).

Según el texto transcrito, para que un acto legislativo exista se requiere únicamente que el Congreso lo haya aprobado según el procedimiento allí indicado. Sin que sea necesario la presencia de otros ingredientes, como lo serían su sanción o su promulgación.

En cambio, para que un proyecto se convierta en ley, la Carta exige el cumplimiento de las siguientes circunstancias, en términos generales: haber sido aprobado de conformidad con la re-

glamentación del artículo 81; puede ser objetado por el Presidente de la República, debiendo ser sometidas las objeciones a los trámites contemplados por los artículos 87, 88 y 90; por último, si el proyecto no fue objetado, o si habiéndolo sido, las objeciones fueron desechadas por el Congreso o por la Corte Suprema de Justicia, según se trate de objeciones por inconveniencia o por inconstitucionalidad, respectivamente, el Presidente de la República está en la obligación de sancionarlo y promulgarlo (artículo 86), pero si el Gobierno no cumpliere con tales deberes dentro de los términos previstos por el Título VII, entonces el Presidente del Congreso sancionará y promulgará el proyecto aprobado por el Congreso (artículo 89). Y esto porque el Presidente de la República concurre "a la formación de las leyes presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos, y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución" (artículo 117, numeral 7º) y tiene la obligación de "promulgar las leyes sancionadas" (numeral 2º del artículo 120).

Los artículos 52 y 53 del Código de Régimen Político y Municipal han reglamentado lo relacionado con los efectos de la promulgación de las leyes (entiéndase bien, de las leyes, pero no de los actos legislativos reformatorios de la Constitución, a que se refiere su artículo 218), en el sentido de disponer que comenzarán a observarse después de dos meses de su publicación en el periódico oficial, exceptuándose de esa ordenación los casos en que la ley fije el día en que deba principiar a regir, o en que autorice al Gobierno para fijarlo, y cuando por fuerza mayor se hayan interrumpido las comunicaciones con alguno o algunos de los municipios, "en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos".

El inciso primero del artículo 76 de la Carta, según la redacción acordada por el artículo 14 del Acto legislativo número 1 de 1979, en lo pertinente, reza: "Es función del Congreso reformar la Constitución por medio de actos legislativos, hacer las leyes y ...". El inciso segundo del mencionado artículo 76 enumera las atribuciones que desempeña el Congreso por medio de las leyes.

En cambio, los actos legislativos comienzan a regir desde el momento mismo en el que el Congreso les haya impartido su aprobación, siguiendo los lineamientos trazados por el artículo 218, de la Constitución, a no ser que el acto legislativo sobre el particular disponga otra cosa.

El criterio seguido al respecto no ha sido uniforme, como se demuestra con el siguiente rastreo:

1. La Constitución de 1886 dispuso, mediante el artículo transitorio O: "esta Constitución empezará a regir, para los Altos Poderes Nacionales, desde el día en que sea sancionada: y para la nación, treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial*". Adoptó dos pautas alternativas: la sanción para obligar a los Altos Poderes Nacionales, y la promulgación para la nación. Si no hubiera existido el artículo transitorio O, la Constitución habría comenzado a regir desde el 4 de agosto de 1886, por haber sido en tal fecha aprobada por el Consejo Nacional de Delegatarios.

2. Los actos reformatorios de la Constitución, a partir de la Ley 14 de 1894 hasta la aprobación del Acto legislativo número 2 de 1910, guardaron silencio sobre la fecha en que debían empezar a regir, con la excepción del Acto legislativo número 10 de 1905 en cuanto dispuso su artículo 3º que "esta ley empezará a regir desde su publicación en el *Diario Oficial*", y la del Acto legislativo número 1 de 1908, por cuanto su artículo 9º ordenó que "la ley reglamentará las disposiciones del presente Acto legislativo", o sea, que regiría a partir del momento en que el Congreso aprobara la ley reglamentaria.

3. El Acto legislativo número 3 de 1910 repitió la ordenación del artículo transitorio O de la Constitución de 1886, al estatuir el artículo transitorio G: "El presente Acto legislativo regirá desde la sanción para los Altos Poderes Nacionales, y para la nación después de treinta días de publicado en el *Diario Oficial*".

4. Hay dos casos en que se fijó fecha para que comenzara a regir la reforma constitucional: a) El parágrafo del artículo único del Acto legislativo número 1 de 1924 proveyó así: "esta disposición empezará a regir el día 1º de mayo de 1925". b) El artículo 6º del Acto legislativo número 1 de 1938 dispuso: "el presente Acto legislativo principiará a regir el 1º de enero de 1939".

5. A partir de 1914, los actos legislativos han adoptado los siguientes criterios en lo atinente a su vigencia:

a) Guardaron silencio al respecto los Actos legislativos números 1 de 1914, 1 de 1918, 1 de 1921, 1 de 1930, 1 de 1931, 1 de 1932, 1 de 1936, 1 de 1940, 2 de 1940, 1 de 1943, 1 de 1944, 1 de 1946, 1 de 1947 y 2 de 1959.

b) Desde su sanción: Actos legislativos números 1 de 1945, 1 de 1952, 1 de 1953, 1 de 1954, 2 de 1954, 3 de 1954, 4 de 1954, 5 de 1954, 6 de 1954, 1 de 1959, 3 de 1959, 4 de 1959, 1 de 1960, 1 de 1963 y 1 de 1975.

c) Desde el escrutinio (plebiscito).

d) Desde su promulgación: Actos legislativos números 1 de 1968, 1 de 1977 y 1 de 1979.

En síntesis: la Constitución de 1886 ha sido reformada cincuenta y ocho (58) veces. En cuanto a la fecha en que debería empezar cada una de tales determinaciones institucionales a regir, aparecen cinco formas:

1. La mixta consagrada en el artículo transitorio O de la Constitución de 1886 (desde la sanción para los Altos Poderes Nacionales, y desde su promulgación para la nación), que también acogió el Acto legislativo número 3 de 1910, o sea en dos oportunidades.

2. Guardaron silencio 37 actos legislativos.

3. Desde su sanción en 15 casos.

4. Desde el escrutinio en un caso.

5. Desde su promulgación 4 actos legislativos.

De las 58 reformas a la Constitución, 56 han sido sancionadas por el Presidente de la República, y 2 por el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente: los Actos legislativos números 1 de 1953 y 1 de 1954. Y ello ocurrió de tal suerte porque así lo dispusieron tales actos, siendo éstos los únicos casos en que se ha señalado en forma taxativa la autoridad que debía cumplir esa exigencia. En cuanto a los 15 actos legislativos que ordenaron que su vigencia comenzaría a contarse a partir de su sanción, sin que en ellos se indicara qué funcionario tendría la competencia para efectuar ese quehacer, habría que recurrir a la aplicación de una de las siguientes normas:

O los artículos 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 118-7º, por cuanto reglamentan íntegramente todo lo atinente a la sanción de las leyes por parte del Presidente de la República.

O los artículos 3 del Acto legislativo número 1 de 1953 y 8 del Acto legislativo número 1 de 1954, en cuanto dieron competencia al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente para sancionar los mencionados textos de reforma constitucional.

En ambos casos se trataría de aplicación analógica de normas institucionales, por cuya razón habría que averiguar cuál grupo de textos se acerca más a la materia que carece de legislación en concreto. El Presidente de la República, según el ordinal 7 del artículo 118 concurre a la formación de las leyes, debiendo sancionarlas. El Presidente del Congreso (equivalente al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente) es quien lleva la representación del Congreso en cuanto éste es el constituyente secundario. Como la Constitución no le ha asignado al Presidente de la República ninguna atribución en lo relacionado con la expedición de actos legislativos, parecería lo jurídico que sería el Presidente del Congreso el llamado a sancionar las reformas constitucionales cuando ellas condicionan su vigencia al requisito de la sanción, por cuanto le corresponde al Congreso, sin la intervención del Jefe del Ejecutivo, llevar a cabo tal clase de reformas.

Descontando la etapa del Quinquenio de Rafael Reyes, la de la Asamblea Nacional Constituyente de Gustavo Rojas Pinilla y la reforma plebiscitaria, las normas constitucionales que han reglamentado la reforma de la Carta son las siguientes:

Constitución de 1886: "Artículo 209. Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos de ambas Cámaras".

Acto legislativo número 3 de 1910: "Artículo 70. La Constitución sólo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en la forma ordinaria; y de igual modo considerado en la reunión anual subsiguiente, y aprobado en ésta, por ambas Cámaras, en segundo y tercer debates, por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada una de ellas".

Acto legislativo número 1 de 1945: "Artículo 95. La Constitución sólo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

Acto legislativo número 1 de 1968: "Artículo 74. La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá

ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

Por cierto que el artículo 18 del Acto legislativo número 1 de 1979, al disponer el trámite en el Congreso para debatir y aprobar proyectos de actos legislativos, vino a llenar un evidente vacío del artículo 218 de la actual Codificación Constitucional, porque esa norma daba la sensación de que esa clase de reformas apenas exigían un debate en cada legislatura ordinaria.

La transcripción de los textos referentes a la reforma de la Constitución se ha hecho para demostrar que en ellos no figuran el requisito de la sanción, ni el de la publicación al ser aprobado el proyecto en segunda vuelta por el Congreso, pues la publicación debe hacerse únicamente cuando el proyecto de acto legislativo ha sido "discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias".

Para demostrar que la tesis que le sirvió a la Corte Suprema de Justicia, para no fallar la demanda de inconstitucionalidad, por vicios de forma en que incurrió el Congreso al discutir y aprobar el Acto legislativo número 1 de 1979, no tiene asidero en la Carta, apenas bastaría recurrir a la misma Constitución:

1. El parágrafo del artículo 121, según la redacción del artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968, dice:

"El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento".

Ese mismo parágrafo lo transformó el artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979, al redactarlo en la siguiente forma:

"El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte para que declare, con carácter definitivo, si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en este artículo y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Sala aprehenderá inmediatamente y de oficio su conocimiento".

En buen romance esto quiere decir que la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de que los decretos de estado de sitio sean publicados en el *Diario Oficial,* tiene competencia para decidir con carácter definitivo si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas por el artículo 121 y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de sitio.

2. La última fracción del parágrafo del artículo 121, según su redacción conforme el artículo 34 del Acto legislativo número 1 de 1979, reza:

"Contra los decretos así revisados, podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214".

O sea, que una vez revisados los decretos de estado de sitio por la Corte Suprema de Justicia, en los términos del parágrafo del artículo 121, si han sido declarados constitucionales, la Corte tiene competencia para tramitar demandas de inconstitucionalidad por motivos distintos a los mencionados en el parágrafo, sin que sea indispensable la inserción de los decretos legislativos en el *Diario Oficial,* porque tal requisito no lo exige la Carta, sino únicamente la revisión de ellos, según queda expresado.

3. El artículo 35 del Acto legislativo número 1 de 1979 determinó que el parágrafo del artículo 122 quedara así:

"El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte para que declare, con carácter definitivo, si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas en este artículo (122) y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del Gobierno durante el estado de emergencia. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Sala aprehenderá inmediatamente y de oficio su conocimiento".

No se necesita ninguna promulgación de los decretos emanados del estado de emergencia, para que la Corte conozca de ellos en ejercicio del control automático consagrado por el parágrafo del artículo 122.

4. La última fracción del parágrafo del artículo 122, según las voces del artículo 35 del Acto legislativo número 1 de 1979, tiene el siguiente contexto:

"Contra los decretos así revisados, podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 214".

Para que la acción pueda ser tramitada, no se exige la promulgación de los decretos del estado de emergencia, sino que la Corte los haya revisado a través del procedimiento del control automático de su constitucionalidad.

5. El artículo 58 del Acto legislativo número 1 de 1979 dispuso que el artículo 214 de la Constitución Nacional quedara así:

"A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la supremacía de la Constitución, en los términos de este artículo. Para tal efecto cumplirá las siguientes funciones: ...

2ª Decidir definitivamente sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno formule a los proyectos de ley, tanto por su contenido material como por no haber sido tramitados y aprobados en la forma constitucional prescrita".

Como las objeciones las formula el Presidente de la República antes de que sancione y promulgue los proyectos de ley aprobados por el Congreso, quiere ello decir que tampoco se requiere la publicación en el *Diario Oficial* del proyecto de ley, con el fin de que la Corte pueda pronunciarse sobre las objeciones de inconstitucionalidad.

El Acto legislativo número 1 de 1979 viene a reforzar la argumentación que se viene haciendo de que los actos legislativos no necesitan de sanción ni de promulgación para que existan, por cuanto el artículo 218 de la Carta no los incluyen en el trámite allí previsto para reformar la Constitución. En efecto, el artículo 18 del Acto legislativo número 1 de 1979 dispuso que los proyectos de actos legislativos deben cumplir en el Congreso los mismos requisitos a que son sometidos los proyectos de ley, en lo relacionado con su discusión y aprobación. El artículo 19 dispone que el quórum de deliberación lo constituye la tercera parte de los miembros de las Comisiones Permanentes y de las Cámaras, y que la votación de los proyectos de actos legislativos o de ley debe llevarse a cabo en fecha que se señale con tres días de anticipación a lo menos. Si el Acto legislativo número 1 de 1979 hubiera tenido la intención de dar al Presidente de la República la atribución de objetar los proyectos de actos legislativos, la de sancionarlos y la de promulgarlos, habría modificado los artículos 85, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Constitución, en el sentido de hacer referencia en ellos a los proyectos de actos legislativos, al lado de los proyectos de ley, tal como lo hizo en sus artículos 18 y 19.

Lo expuesto es suficiente para concluir que la sentencia inhibitoria, para no pronunciarse sobre las tachas de inconstitucionalidad que sobre vicios de forma propusieron contra el Acto legislativo número 1 de 1979 los abogados Manuel Gaona Cruz, Tarsicio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino y Clímaco Giraldo Gómez, es una abdicación que la Corte Suprema de Justicia ha hecho de buena parte de sus deberes de guardar la supremacía de la Constitución. Por otra parte, el planteamiento de que la promulgación de los actos legislativos es indispensable para que la Corte pueda aprehender el conocimiento de demandas de inconstitucionalidad contra ellos por vicios de forma, más que una interpretación extensiva, encarna una modificación del artículo 218, ya que lo adiciona.

Julio Salgado Vásquez (Conjuez)
Guillermo Salamanca M. (Conjuez).

El salvamento de voto suscrito por los Magistrados Alfonso Reyes Echandía, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Dante Luis Fiorillo Porras, Fernando Uribe Restrepo y otros, es el mismo que aparece en las sentencias 58 y 59, relativas al Acto legislativo número 1 de 1979, "por el cual se reforma la Constitución Nacional".

INDICE GENERAL

AÑO 1980

Pág.

ORDEN PUBLICO.

Demandante: *Agustín Castillo Zárate.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: artículo 1º del Decreto legislativo número 2131 de 1976.
Sentencia: ferebro 5 de 1980.
La Corte se *inhibe* de fallar en el fondo la referida demanda 8
Salvamento de voto del Magistrado doctor Gómez Velásquez 13
Salvamento de voto del Magistrado doctor Gnecco C. 14

FACULTADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN MATERIA DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES.

Demandante: *Julio Cáceres Corrales.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: artículo 1º de la Ley 97 de 1913.
Sentencia: marzo 12 de 1980.
Exequible el artículo 1º de la Ley 97 de 1913. 16
Salvamento de voto del Magistrado doctor Miguel Lleras P. 18

DE LAS FALTAS Y SANCIONES EN QUE PUEDE INCURRIR EL PERSONAL DE RESERVA CONTRA LAS FUERZAS MILITARES.

Demandante: *Hernando Bodensiek Sarmiento.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: literal d) del artículo 80 y los artículos 220 y 222 del Decreto 1776 de 1979.
Sentencia: marzo 12 de 1980.
Inexequibilidad del literal d) del artículo 80 del Decreto 1776 de 1979, exceptuados los términos "... y el personal de las reservas cuando vistiere uniforme", *los cuales son exequibles;* igualmente declara *inexequible* el artículo 220, exceptuado el literal f), *que es exequible;* y es *inexequible* también el artículo 222 del decreto citado, en tanto debe inaplicarse en relación con las disposiciones que se declaran inexequibles en la presente sentencia 24
Salvamento de voto del Magistrado doctor Miguel Lleras P. 27

REGIMEN DISCIPLINARIO PARA EL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL.

Demandante: *Hernando Bodensiek Sarmiento.*
Norma demandada: literal c) del artículo 4º y del parágrafo del artículo 262 del Decreto extraordinario número 1835 de 21 de julio de 1979.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia: marzo 18 de 1980.
Inexequibles el literal c) del artículo 4º y el parágrafo del artículo 262, ambos del Decreto-ley número 1835 de 1979 sobre Reglamento de Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, excepción hecha en cuanto se refieren a personal en retiro que vista el uniforme, en lo cual son *exequibles* 29
Salvamento de voto del magistrado doctor Miguel Lleras P. 32

EL SINDICADO NO ESTA OBLIGADO A DECLARAR.

Demandante: *Darío Garzón G.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979.
Sentencia: marzo 28 de 1980.
Exequible la parte del literal g) del artículo 1º de la Ley 6ª de 1979, que dice "... el sindicado no estará obligado a declarar, pero si lo quiere hacer, deberá prestar juramento y podrá ser interrogado como cualquier testigo 34

PROVISION DE NUEVOS RECURSOS AL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA CON DESTINACION ESPECIFICA.

Demandante: *Guillermo Romero García.*

Pág.

Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: Ley 26 de 1979.
Inexequibilidad de los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 26 de 1979, y *exequibles* los literales d) y e) del mismo artículo, así como los demás artículos de dicha Ley.
Sentencia: marzo 28 de 1980 36

JUZGAMIENTO DE MILITARES.

Norma demandada: artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto dio carácter permanente a los Decretos legislativos números 250 y 284 de 1958 y, en concreto el artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar.
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Demandante: *Alfonso Reyes Echandía.*
Sentencia: abril 9 de 1980.
Inexequibles el artículo 351 del Código de Justicia Penal Militar, Decretos 250 y 284 de 1958, y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto se refieren a los civiles del Gabinete del Ministro de Guerra y del Cuartel General del Comando de las Fuerzas Armadas 40

NORMAS PARA EL APROVECHAMIENTO INTEGRAL DE LOS RECURSOS MARINOS.

Demandante: *Pedro Gómez Valderrama.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto 1877 de 1979.
Sentencia: abril 10 de 1980.
Inexequibles los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 7º del Decreto 1877 de 1979 43

FACULTADES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA EXPEDICION DE LOS CODIGOS PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL.

Demandante: *B. Ligia Mejía de Parra.*
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Norma demandada: Leyes 5ª y 6ª de 1979.
Exequibilidad de las Leyes 5ª y 6ª de 1979.
Sentencia: abril 9 de 1979 46

REAJUSTE DE PENSIONES EN EL RAMO DOCENTE.

Demandante: *Javier Valderrama R.* y otros.
Ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*
Norma demandada: Ley 141 de 1961, en cuanto acogía como ley el artículo 3º en la parte que dice: que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación.
Sentencia: abril 9 de 1980.
Exequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto adoptó como ley el Decreto legislativo número 309 de 1958 en la parte del artículo 3º que dice: "que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación" 50

CELEBRACION DE CONTRATOS POR LA NACION Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

Demandante: *Oscar Uribe M.*
Norma demandada: Decreto 150 de 1976 varios artículos.
Ponente: doctor *Luis Sarmiento B.*
Sentencia: abril 16 de 1980.
Exequibilidad de los artículos 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 123, 124, inciso 2º; 132, 189, 190, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201 del Decreto 150 de 1976 52

REGIMEN JURIDICO DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES DEPARTAMENTALES.

Norma demandada: Decreto legislativo número 277 de 1958.
Demandante: *Nelson R. Mora.*
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas E.*
Sentencia: abril 23 de 1980.
Inexequibilidad del Decreto 277 de 1958 58

PROHIBICION DE NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN SEGUROS, BANCOS Y OTROS SECTORES ECONOMICOS.

Demadante: *Ernesto McAllister Pradilla.*
Norma demandada: artículo 1º Ley 55 de 1975.
Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Exequible la norma demandada.
Sentencia del 24 de abril de 1980 63

PARTICIPACION A INTENDENCIAS, COMISARIAS Y A SUS MUNICIPIOS Y CORREGIMIENTOS DE UN BENEFICIO FISCAL (IMPUESTO A LAS VENTAS).

Demandante: *Víctor Renán Barco.*
Norma demandada: Ley 10 de 1979.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*
Sentencia: abril 23 de 1980.
Inexequibilidad de la Ley 10 de 1979 67

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Demandante: *Alvaro Copete Lizarralde.*
Norma demandada: artículos 1º, 20, 22, 26, 28, 30, 31, 37, 52 y 54 del Decreto-ley número 924 de 1976.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia: abril 24 de 1980.
Inexequibilidad de los artículos 1º, 20, 22, 26,

Pág.

28, 30, 31, 37, 39, 52 y 54 del Decreto-ley 924 de 1976 70

Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Sarmiento B. 74

AUTORIZACIONES AL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO (IDEMA).

Demandante: *Hugo Palacios Mejía* y otros.
Norma demandada: Ley 4ª de 1979.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia de mayo 6 de 1980.
Exequibilidad de la Ley 4ª de 1979 76

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LA ORGANIZACION DE LA EDUCACION POSTSECUNDARIA.

Demandante: *Nelson R. Mora.*
Norma demandada: Ley 8ª de 1979.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: mayo 13 de 1980.
1º Es *inexequible* la expresión "entre otras cosas", contenida en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979.
2º Es *inexequible* del artículo 4º la frase "de conformidad con las normas que regulaban la materia antes de la expedición del Decreto-ley número 128 de 1977".
3º Son *exequibles* las demás porciones de las normas acusadas 80

DE LAS FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS.

Demandante: *Samuel Rubio Fandiño.*
Norma demandada: artículo 4º, ordinal d) del Decreto-ley número 2886 de 1968, del artículo 3º del ordinal d) del Decreto-ley número 75 de 1976.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia: mayo 14 de 1980.
Exequibilidad de la norma demandada 88

REORGANIZACION DE LA CARRERA DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES.

Demandante: *Agustín Castillo Zárate.*
Norma demandada: Decretos 2337 de 1971, 2338 de 1971 y Decreto 2340 de 1971.
Ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*
Sentencia: mayo 14 de 1980.
La Corte se declara inhibida por sustracción de materia 91

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

Demandante: *Manuel S. Urueta.*

Pág.

Norma demandada: artículo 146 del Decreto 294 de 1973.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia: mayo 14 de 1980.
La Corte declara que el artículo 146 del Decreto-ley número 294 de 1973, ha sido derogado por el parágrafo del artículo 56 del Acto legislativo número 1 de 1979 95

JORNADA DE TRABAJO EN EL TRANSPORTE PUBLICO.

Demandante: Pedro Claver Doria.
Norma demandada: artículo 2º del Decreto 869 de 1976.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: mayo 14 de 1980.
Es *exequible* la expresión "o, simplemente, a disposición de la una y del otro" del artículo 2º del Decreto número 869 de 1978 98

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS PARTES Y DE SUS APODERADOS EN LOS LITIGIOS CIVILES.

Demandante: *Carlos Paz Méndez.*
Norma demandada: artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil.
Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*
Sentencia: mayo 20 de 1980.
Exequibles las normas demandadas 102

VACANCIA JUDICIAL.

Demandante: *Alberto Carbonell Q.*
Norma demandada: artículos 28 y 29 del Decreto 717 de 1978.
Ponente: Conjuez doctor *Alfonso Suárez de Castro.*
Sentencia: mayo 21 de 1980.
Exequible la norma demandada 106

RECURSOS DEL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

Demandante: *Alvaro Salcedo Flórez.*
Norma demandada: artículos 1º, literales a), b), c); 2º y 4º de la Ley 26 de 1979.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: mayo 27 de 1980.
La Corte remite a sentencia de 28 de marzo de 1980 110

AUSENCIAS TEMPORALES DE LOS GOBERNADORES Y POR QUIEN DEBEN SER REEMPLAZADOS.

Demandante: *Bladys Nicolás Caamaño Martínez.*
Norma demandada: Ley 4ª de 1913, artículo 124 (en parte).

Pág.

Ponente: doctor *Sarmiento Buitrago.*
Sentencia: mayo 27 de 1980.
Exequible la norma demandada 111

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

Demandante: *Mauricio Cárdenas Rivera.*
Norma demandada: Ley 31 de 1979.
Ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*
Sentencia: mayo 27 de 1980.
Exequible totalmente la Ley 31 de 1979 ... 114
Salvamento de voto de los Magistrados doctores Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Mesa González, Oscar Salazar Chaves ... 120
Salvamento de voto del Conjuez doctor Abel Naranjo V. 122

BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

Demandante: *Carlos Didacio Alvarez.*
Norma demandada: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.
Sentencia: mayo 27 de 1980.
Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha 123

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

Demandante: *Saúl Garzón R.* y otro.
Norma demandada: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.
Ponente: doctor *Luis Sarmiento B.*
Sentencia: mayo 27 de 1980.
Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha 124

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

Demandante: *Fernando Umaña Pavolini.*
Norma demandada: artículos 8º y 9º de la Ley 31 de 1979.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: mayo 27 de 1980.
Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha 125

NORMAS CONCERNIENTES A LA PRESERVACION DEL ORDEN PUBLICO.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 536 de 1980.

Pág.

Ponentes: doctores *Salazar, Latorre y Medina.*
Sentencia: mayo 23 de 1980.
El Decreto 536 del 14 de marzo de 1980 ha sido expedido por el Gobierno Nacional con el lleno de las formalidades previstas en el artículo 121 de la Constitución Nacional y las normas que contiene se ajustan a las facultades de aquél durante el estado de sitio 126
Salvamento de voto de los doctores Salazar Ch., Sarmiento B., Vargas y Vélez G. 131
Salvamento de voto de los Magistrados doctores Carlos Medellín y Fiorillo P.
Salvamento de voto de los doctores Latorre R., Luna G., Medina M. y Calderón B. 136
Salvamento de voto del doctor Humberto Mesa G. 137
Salvamento de voto del Magistrado doctor Gómez V.
Aclaración de voto del Magistrado doctor César Ayerbe Chaux 139
Salvamento de voto del doctor Alfonso Reyes E. 141

CONSEJOS COMISARIALES COMO CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS.

Demandante: doctor *Jairo Hernán B.* y otro.
Norma demandada: inciso 1º del artículo 10 del Decreto 1926 de 1975.
Ponente: doctor *Salazar Ch.*
Sentencia: junio 10 de 1980.
Exequibilidad del artículo 10, inciso 1º del Decreto 1926 de 1975 149

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Demandante: *Javier Serna B.*
Norma demandada: artículo 38 del Decreto 149 de 1979.
Ponente: doctor *Vargas R.*
Sentencia: junio 10 de 1980.
Inexequibilidad de la norma demandada 153

CANCELACION DE PERSONERIAS JURIDICAS.

Demandante: *Manuel Gaona Cruz.*
Norma demandada: literal a) del artículo 13 de la parte final del artículo 40 del Decreto-ley número 576 de 1974, y del literal g) del artículo 1º del Decreto-ley número 3172 de 1968.
Ponente: doctor *Vargas Rubiano.*
1º Es *exequible* el literal a) del artículo 13 del Decreto-ley número 576 de 1974.
2º Es *exequible* la expresión "y deroga las disposiciones que le son contrarias", del artículo 40 del mismo Decreto-ley.
3º Declárase inhibida para conocer de la demanda contra el literal g) del artículo 1º del

Pág.

Decreto-ley número 3172 de 1968, en la expresión "y cancelar", por tratarse de normas derogadas.
Sentencia: junio 10 de 1980 155

IMPUESTO DE CONSUMO DE CIGARRILLOS EXTRANJEROS.

Demandante: *Guillermo Gómez Téllez.*
Norma demandada: artículo 1º de la Ley 19 de 1970.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
La Corte ordena remitirse a sentencia del 2 de junio de 1971.
Sentencia: junio 24 de 1980 164

REGLAMENTO DE DISCIPLINA Y HONOR PARA LA POLICIA NACIONAL.

Demandante: *Gabriel Ronderos Durán.*
Norma demandada: artículo 264 del Decreto-ley número 1835 de 1979.
Ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*
Exequibilidad de la norma demandada.
Sentencia: junio 24 de 1980 168

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

Demandante: *Javier Valderrama.*
Norma demandada: artículo 146 del Decreto 294 de 1973.
Ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves.*
La Corte se inhibe para conocer de la demanda.
Sentencia: junio 18 de 1980 169

ACTAS DE VISITA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA PARA LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Norma demandada: artículo 8º del Decreto 925 de 1976.
Ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Inexequibilidad del artículo 8º del Decreto 925 de 1976.
Sentencia del 18 de junio de 1980 170
Salvamento de voto del doctor Luis Sarmiento Buitrago 175

CELEBRACION DE CONTRATOS POR PARTE DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

Demandante: *Alvaro José Vesga Martínez.*
Norma demandada: artículos 16, 113, 133, 154, 171 y 172 del Decreto 150 de 1976.
Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*
Exequibles las normas demandadas.
Sentencia: junio 18 de 1980 178
Sustentación de un voto del Magistrado doctor Manuel Gaona Cruz C. 180

Pág.

Salvedad de voto de los doctores Sarmiento B., Mesa González, Salazar Ch., Medellín F. ... 182

INCOMPATIBILIDAD CON EL EJERCICIO DE CIERTOS EMPLEOS.

Norma demandada: artículos 10 y 17 del Decreto-ley número 386 de 1980.
Demandante: *Luis Angel Martínez Sendoya.*
Magistrado ponente: doctor *Jorge Vélez García.*
1º Es *inexequible* el artículo 10 del Decreto-ley número 386 del 22 de febrero de 1980.
2º Es parcialmente *inexequible* el artículo 17, en cuanto deroga materias diferentes de "la escala de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación" de los empleados de la docencia oficial.
Sentencia: julio 17 de 1980 184

EXENCIONES FISCALES A LOS INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR.

Demandante: *Luis Javier Serna Amaya.*
Norma demandada: artículo 178 de la Ley 80 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Mesa González.*
Inexequibilidad del artículo 178 del Decreto-ley número 80 de 1980.
Sentencia: agosto 12 de 1980 187

JUNTA NACIONAL DE TARIFAS DE SERVICIO.

Demandante: *Simón Castro Benítez.*
Norma demandada: artículo 1º del Decreto 3069 de 1968.
Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Ch.*
Es *inexequible,* la expresión "así como de los demás cuya vigilancia le señale posteriormente el Gobierno", contenida en el artículo 1º del Decreto 3069 de 1968.
Sentencia: agosto 26 de 1980 192

CONTROL DE ARRENDAMIENTOS DE HABITACIONES Y LOCALES URBANOS.

Demandante: *José Laureano Castro Mejía.*
Norma demandada: artículos 1º y 2º del Decreto 3209 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*
Exequibilidad de las normas demandadas.
Sentencia: agosto 26 de 1980 196

EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL EJECUTIVO. MANEJO DE HIDROCARBUROS.

Demandante: *Pablo Cárdenas Pérez.*
Norma demandada: artículo 11 del Decreto 1875 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Pág.

Inexequible la frase "con cargo al armador o a su representante" del artículo 11 del Decreto 1875 de 1979.
Sentencia: septiembre 9 de 1980 199
Salvamento de voto de los doctores Luis Carlos Sáchica, Oscar Salazar y Gonzalo Vargas R. ... 201

REGLAMENTACION PARA AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL. CONFISCACION.

Demandante: *Hernando Bodensiek Sarmiento.*
Norma demandada: artículo 8º de la Ley 21 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: septiembre 16 de 1980.
Inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 21 de 1979 203
Salvamento de voto del doctor Luis Carlos Sáchica 207
Aclaración de voto del doctor Oscar Salazar Ch. 207

ORGANIZACION EN EL SISTEMA DE EDUCACION POSTSECUNDARIA.

Demandante: *Héctor Hernández Gordillo.*
Norma demandada: artículos 139-1 y 141 del Decreto 80 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González* y Conjuez doctor *Manuel Gaona Cruz.*
1º *Exequibilidad* del inciso 1º del artículo 139 del Decreto-ley número 80 de 1980.
2º *Exequibilidad* del artículo 141 en la parte inicial que dice: "Las instituciones no oficiales deberán ser organizadas como personas jurídicas autónomas ...", y
3º *Inexequible* el texto restante del artículo 141 que ordena: "... y sus normas estatutarias fijarán precisos límites a la participación de los fundadores, de tal manera que claramente quede establecida una diferencia entre ellos y la estructura y mecanismos de autoridad, decisión y control de la institución fundada".
Sentencia: septiembre 22 de 1980 209
Salvamento de voto del doctor Mesa G. ... 212

CARRERAS DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL. CONFISCACION.

Demandante: *Hernando Bodensiek Sarmiento.*
Norma demandada: artículo 11 de la Ley 24 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González.*
Sentencia: septiembre 23 de 1980.
Inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 24 de 1979 214

Pág.

Aclaración de voto del doctor Luis Carlos Sáchica 218
Aclaración de voto del doctor Oscar Salazar Ch. 219

REMUNERACION EN LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA, DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

Demandante: *Adalberto Carvajal Salcedo* y otro.
Norma demandada: artículo 3º en parte del Decreto 513 de 1980.
Sentencia: septiembre 23 de 1980.
Inexequible el artículo 3º del Decreto 513 de 1980 en la parte que dice: "se aplicará el régimen prestacional que rige para el personal administrativo del Ministerio de Educación Nacional" 220

CONTRATOS DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

Demandante: *Alfonso Cepeda A.*
Norma demandada: artículos 1º, inciso 2º, 162 y 163 del Decreto 150 de 1976.
Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas R.*
Sentencia del 29 de septiembre de 1980.
Exequibilidad de la norma demandada 223

EL VALOR DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION. EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO COMO REQUISITO PARA EJERCER DICHA CARRERA.

Demandante: *Bienvenido González G.*
Norma demandada: artículo 40 de la Constitución Nacional.
Magistrados ponentes: doctores *Medellín, Latorre, Salazar* y *Vélez.*
Sentencia: octubre 2 de 1980.
Inhibición de la Corte para proferir decisión de fondo sobre la inexequibilidad propuesta 227
Salvamento de voto de los doctores Sáchica, Gómez, Mesa, Sarmiento, Uribe, Luna y Velásquez 229
Aclaración de un voto del doctor Gaona 231
Salvamento de voto del doctor Uribe R. 233
Explicación del alcance de su voto de los doctores Gutiérrez, Hernández, Argáez y Esguerra 238

DECLARATORIA DE TERRENOS PARA UTILIDAD PUBLICA.

Demandante: *Alvaro Rojas Durán.*
Norma demandada: artículo 7º de la Ley 73 de 1962.
Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*
Sentencia: octubre 9 de 1980.
Exequibilidad de la norma demandada 239

Pág.

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO.

Demandante: *Luis Alfonso Castro O.*
Norma demandada: artículos 4º (parcialmente), 5º del Decreto 1874 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Ch.*
Sentencia: octubre 7 de 1980.
Exequibilidad de la norma demandada 241
Salvamento de voto de los doctores Latorre, Medellín y Mesa G. 245

EXTRALIMITACION EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO EN RELACION CON LA MODIFICACION DE LAS ESCALAS DE REMUNERACION, REGIMEN DE COMISIONES, VIATICOS Y GASTOS DE REPRESENTACION DE LOS EMPLEOS DEL SECTOR PUBLICO.

Demandante: *Roberto A. López R.*
Norma demandada: artículo 3º del Decreto 513 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*
Sentencia: octubre 14 de 1980.
Estése a lo resuelto en la sentencia proferida el 23 de septiembre de 1980, mediante la cual se declaró *inexequible* el artículo 3º del Decreto 513 de 1980, en parte.
En lo demás, este artículo es *exequible* 246

ORGANIZACION DE LA EDUCACION POSTSECUNDARIA COMO PERSONAS JURIDICAS AUTONOMAS.

Demandante: *Daniel Rivera Villate.*
Norma demandada: parte ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 8ª de 1979 y artículo 141 del Decreto 80 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Mesa González.*
Sentencia: octubre 15 de 1980.
Estése a lo decidido en sentencias del 13 de mayo y 22 de septiembre del año en curso ... 250

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO.

Norma demandada: primera parte del artículo 4º y artículo 5º del Decreto 1874 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Mesa González.*
Sentencia: octubre 21 de 1980.
Estése a lo dispuesto en sentencia de 7 de octubre del año en curso 251

Pág.

SISTEMA DE REMUNERACION DE LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. EXTRALIMITACION DEL EJECUTIVO EN LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL LEGISLATIVO.

Demandante: *Abel Rodríguez C.*
Norma demandada: artículo 3º del Decreto 513 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín.*
Sentencia: octubre 28 de 1980.
Estése a lo dispuesto en sentencia de 23 de septiembre de 1980 252

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

Demandante: *Moisés Chicangana M.*
Norma demandada: numeral 5º del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970.
Sentencia: noviembre 12 de 1980.
Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Ch.*
Exequibilidad del numeral 5º del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 254

INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES DEBIENDO SER ORIGEN GUBERNAMENTAL.

Demandante: *Arturo Sánchez Zambrano.*
Norma demandada: Ley 52 de 1978.
Magistrado ponente: doctor *Mario Latorre R.*
Sentencia: noviembre 26 de 1980.
Exequibilidad de la norma demandada 258
Salvamento de voto de los doctores Sáchica, Medellín y Salazar Ch. 261

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979, "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION NACIONAL.

Demandante: *Roberto Vera Ramírez.*
Norma demandada: Acto legislativo número 1 de 1979.
Conjuez ponente: doctor *Antonio de Irisarri.*
Sentencia: noviembre 6 de 1980.
La Corte se inhibe de fallar en fondo la demanda formulada 262
Aclaración de voto del doctor César Ayerbe Chaux 264

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979. REFORMATORIO DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

Demandante: *Humberto Criales de la Rosa* y otros.
Norma demandada: Acto legislativo número 1 de 1979.

Pág.

Conjuez ponente: doctor *Darío Vallejo J.*
Sentencia: diciembre 4 de 1980.
Inhibición de la Corte para proferir fallo de fondo 269
Salvamento de voto de los doctores Reyes, Fiorillo, Gnecco, Uribe, Gutiérrez L., Ospina F., Bernal P., Calderón B. y Luna G. 273

DEMANDA CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979.

Demandante: *Manuel Gaona Cruz* y otros.

Pág.

Norma demandada: Acto legislativo número 1 de 1979.
Magistrado ponente: doctor *Ricardo Medina M.*
Sentencia: noviembre 27 de 1980.
Declárase inhibida para proferir fallo de fondo. 275
Salvamento de voto de los Conjueces doctores Julio Salgado V., Guillermo Salamanca M.
Salvamento de voto de los doctores Reyes, Gutiérrez Fiorillo, Uribe, Luna, Gnecco, Calderón, Díaz-Granados y Guillermo Ospina 279

INDICE DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE

Año	*Acto legislativo*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1979	1	Noviembre 6/80	264
1979	1	Diciembre 4/80	269
1979	1	Noviembre 27/80	276

Año	*Decreto*		
1958	250	Abril 9/80	40
1958	277	Abril 23/80	58
1958	309	Abril 9/80	50
1968	2886	Mayo 14/80	88
1968	3069	Agosto 26/80	192
1968	3172	Junio 11/80	155
1970	1400	Mayo 20/80	102
1970	1400	Noviembre 12/80	254
1971	2337	Mayo 14/80	91
1973	294	Mayo 14/80	95
1973	294	Junio 18/80	169
1974	576	Junio 11/80	155
1974	3172	Junio 11/80	155
1975	1926	Junio 10/80	149
1976	75	Mayo 14/80	88
1976	150	Abril 16/80	52
1976	150	Junio 18/80	178
1976	150	Septiembre 29/80	223
1976	924	Abril 24/80	70
1976	925	Junio 18/80	170
1976	2131	Febrero 5/80	8
1978	717	Mayo 21/80	106
1978	869	Mayo 14/80	98
1979	149	Junio 10/80	153
1979	209	Agosto 26/80	196
1979	1776	Marzo 12/80	24
1979	1835	Marzo 18/80	29
1979	1835	Junio 24/80	168
1979	1874	Octubre 7/80	241
1979	1874	Octubre 2/80	251
1979	1875	Septiembre 9/80	199
1979	1877	Abril 10/80	43
1979	3209	Agosto 26/80	196
1980	80	Agosto 12/80	187
1980	80	Septiembre 22/80	209
1980	386	Julio 17/80	184
1980	513	Septiembre 23/80	220
1980	513	Octubre 28/80	246
1980	513	Octubre 28/80	252
1980	536	Mayo 23/80	126

Año	*Ley*		
1913	4	Mayo 27/80	111
1913	97	Marzo 12/80	16
1961	141	Abril 9/80	40
1961	141	Abril 9/80	50
1962	73	Octubre 9/80	239
1970	19	Junio 24/80	165
1975	55	Abril 24/80	63
1978	52	Noviembre 26/80	258
1979	4	Mayo 6/80	76
1979	5	Abril 9/80	46
1979	6	Marzo 28/80	34
1979	6	Abril 9/80	46
1979	8	Mayo 13/80	80
1979	8	Octubre 15/80	250
1979	10	Abril 23/80	67
1971	21	Septiembre 16/80	203
1979	24	Septiembre 23/80	214
1979	26	Mayo 27/80	110
1979	26	Mayo 27/80	120
1979	31	Mayo 27/80	120
1979	31	Mayo 27/80	123
1979	31	Mayo 27/80	124
1979	31	Mayo 27/80	125

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

Norma	*Numeral(es)*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
Art. C. N.			
1	''	Mayo 14/80	98
2	''	Marzo 12/80	16
		Marzo 28/80	36
		Mayo 14/80	95
		Junio 10/80	149
		Junio 10/80	155
		Septiembre 9/80	199
		Septiembre 23/80	220
		Octubre 14/80	246
		Octubre 28/80	252
		Noviembre 26/80	258
		Noviembre 27/80	276
5	''	Junio 10/80	149
6	''	Abril 16/80	52
6	'' 1	Junio 10/80	149
9	''	Abril 24/80	70
		Octubre 28/80	252
10	''	Junio 18/80	170
		Abril 24/80	70
11	''	Abril 24/80	63
12	''	Abril 24/80	63
12	'' 14-15	Abril 24/80	70
12	''	Junio 10/80	55
		Septiembre 22/80	209
15	''	Junio 18/80	170
		Octubre 4/80	269
16	''	Marzo 28/80	36
		Mayo 20/80	102
		Septiembre 9/80	199
		Septiembre 22/80	214
		Noviembre 12/80	254
17	''	Abril 9/80	50
		Septiembre 22/80	209
		Septiembre 16/80	203
		Septiembre 23/80	214
		Octubre 14/80	246
		Noviembre 12/80	254
20	'' 1	Mayo 23/80	126
20	''	Junio 11/80	155
		Septiembre 22/80	209
23	''	Marzo 12/80	24
		Marzo 18/80	29
		Mayo 21/80	106
24	''	Marzo 28/80	34
		Marzo 28/80	36
		Abril 9/80	40
26	''	Mayo 20/80	102
		Mayo 21/80	106
		Mayo 23/80	126
30	''	Marzo 28/80	36
		Mayo 14/80	98
		Mayo 20/80	102
		Junio 11/80	155
		Septiembre 9/80	199
		Septiembre 16/80	203
		Septiembre 23/80	214
		Septiembre 23/80	220
		Octubre 9/80	239
		Octubre 14/80	246
32	''	Abril 24/80	63
		Mayo 14/80	98
		Septiembre 22/80	209

Norma		Numeral(es)	Fecha Sentencia	Pág.
Art.	C. N.			
32	”		Octubre 2/80	227
33	”		Marzo 28/80	36
34	”		Marzo 28/80	36
			Septiembre 16/80	203
37	”		Marzo 28/80	36
39	”		Abril 24/80	63
			Mayo 14/80	98
			Agosto 26/80	192
			Septiembre 22/80	209
			Octubre 14/80	246
			Diciembre 4/80	269
41	”		Septiembre 22/80	209
43	”		Marzo 12/80	16
			Junio 10/80	153
			Septiembre 9/80	199
44	”		Junio 11/80	155
			Septiembre 22/80	209
47	”		Septiembre 22/80	209
52	”		Septiembre 16/80	203
			Septiembre 23/80	207
53	”		Octubre 4/80	269
55	”		Febrero 5/80	8
			Marzo 12/80	16
			Mayo 14/80	95
			Junio 11/80	155
			Junio 18/80	178
			Agosto 12/80	187
			Septiembre 9/80	199
			Septiembre 23/80	220
			Octubre 14/80	246
			Noviembre 16/80	258
			Noviembre 6/80	262
55	”		Noviembre 27/80	276
56	”		Marzo 12/80	16
58	”	3	Mayo 21/80	106
59	”		Junio 18/80	170
			Abril 24/80	70
			Mayo 6/80	76
60	”		Abril 24/80	70
			Mayo 6/80	76
61	”		Abril 9/80	40
63	”		Junio 11/80	155
64	”		Julio 17/80	184
			Septiembre 23/80	220
72	”		Diciembre 4/80	269
			Mayo 27/80	120
			Mayo 23/80	126
75	”		Noviembre 27/80	276
76	”	18	Febrero 5/80	8
76	”		Marzo 12/80	16
76	”	12	Marzo 12/80	24
76	”	12	Marzo 18/80	29
76	”	12	Marzo 28/80	5
76	”	4-10-11-12 y 20	Abril 10/80	43
76	”	12	Abril 16/80	52
76	”	18	Abril 24/80	63
76	”		Abril 23/80	67
76	”	9-10	Abril 24/80	70
76	”	6-22	Marzo 6/80	76
76	”	12-1	Mayo 13/80	80
76	”	11-16	Mayo 14/80	95
76	”	13	Mayo 14/80	98
76	”	17	Mayo 27/80	80
76	”	12	Junio 10/80	149
76	”	9-12-13-14	Junio 10/80	153
76	”	1-2-3-12	Junio 11/80	155
76	”	12	Junio 24/80	168
76	”	9-10	Junio 18/80	170
76	”	1-12	Junio 18/80	178
76	”	12	Julio 17/80	184
76	”	12	Agosto 12/80	252
76	”	12	Agosto 9/80	199
76	”	10	Septiembre 22/80	209
76	”		Septiembre 23/80	220
76	”	1-9-10	Septiembre 29/80	223
76	”	12	Octubre 2/80	227
76	”	1-2-12	Octubre 7/80	241
76	”	12	Octubre 14/80	246
76	”	12	Octubre 28/80	252
76	”	9	Noviembre 26/80	258

Norma	Numeral(es)	Fecha Sentencia	Pág.
Art. C. N.			
76	'' 6	Noviembre 26/80	258
77	''	Mayo 26/80	120
		Septiembre 16/80	203
		Septiembre 23/80	220
78	'' 2	Mayo 6/80	76
78	''	Mayo 27/80	120
79	''	Abril 23/80	67
		Mayo 13/80	80
79	'' 2	Mayo 27/80	120
79	'' 2	Junio 18/80	178
		Noviembre 26/80	258
80	''	Marzo 27/80	120
81	''	Abril 23/80	67
81	''	Mayo 6/80	76
81	'' 4	Noviembre 6/80	268
81	''	Diciembre 4/80	269
82	''	Diciembre 4/80	269
83	''	Mayo 6/80	76
85	''	Febrero 5/80	8
85	''	Noviembre 6/80	262
86	''	Noviembre 6/80	262
88	''	Marzo 27/80	120
89	''	Noviembre 6/80	262
92	''	Septiembre 23/80	220
96	''	Febrero 5/80	8
104	''	Mayo 6/80	76
105	''	Mayo 6/80	76
105	''	Diciembre 4/80	59
106	''	Mayo 6/80	76
118	'' 8	Marzo 12/80	24
118	'' 8	Abril 10/80	43
118	'' 8	Abril 16/80	52
118	'' 8	Junio 10/80	153
118	'' 8	Junio 10/80	153
118	'' 8	Junio 24/80	168
118	'' 8	Julio 17/80	184
118	'' 8	Agosto 12/80	187
118	'' 8	Agosto 26/80	192
118	'' 8	Septiembre 9/80	199
118	'' 8	Septiembre 23/80	220
118	'' 8	Octubre 28/80	252
118	'' 8	Octubre 17/80	241
118	'' 7	Septiembre 6/80	262
118	''	Diciembre 4/80	269
120	'' 13	Abril 23/80	58
120	'' 12	Mayo 13/80	80
120	'' 3	Mayo 14/80	18
120	'' 11-13	Mayo 14/80	95
120	'' 4	Mayo 27/80	111
120	'' 2-11-21	Junio 10/80	153
120	'' 14	Junio 18/80	175
120	''	Junio 18/80	178
120	'' 3	Agosto 26/80	196
120	'' 21	Septiembre 23/80	220
120	'' 1-50	Septiembre 29/80	223
120	'' 21	Noviembre 26/80	258
120	'' 20	Noviembre 6/80	262
132	'' 2	Octubre 29/80	223
135	''	Junio 18/80	178
135	''	Marzo 14/80	88
139	'' 1	Septiembre 22/80	209
141	'' 1	Mayo 23/80	126
141	''	Septiembre 22/80	209
143	''	Junio 24/80	168
145	''	Junio 24/80	168
165	''	Marzo 12/80	24
167	''	Septiembre 16/80	203
170	''	Abril 9/80	40
172	''	Noviembre 27/80	276
181	''	Mayo 27/80	111
182	''	Abril 23/80	58
182	'' 1-5-6-7	Mayo 13/80	80
182	''	Junio 18/80	178
183	''	Abril 23/80	58
187	''	Abril 23/80	58
187	'' 6	Mayo 13/80	80
189	''	Mayo 13/80	80
189	''	Abril 23/80	58
191	''	Marzo 12/80	16
196	''	Marzo 12/80	16
197	''	Mayo 13/80	80

Norma	Numeral(es)	Fecha Sentencia	Pág.
Art. C. N.			
204	”	Junio 10/80	153
206	”	Junio 10/80	153
207	”	Junio 10/80	153
208	”	Mayo 14/80	95
208	”	Junio 10/80	153
208	”	Noviembre 26/80	258
210	”	Junio 10/80	153
214	”	Febrero 5/80	84
214	”	Abril 9/80	40
214	”	Marzo 28/80	36
214	”	Abril 23/80	58
214	”	Junio 10/80	149
214	”	Octubre 2/80	227
215	”	Febrero 5/80	8
215	”	Mayo 20/80	102
215	”	Mayo 23/80	126
215	”	Junio 24/80	165
216	”	Noviembre 27/80	176
218	”	Septiembre 16/80	203
218	”	Noviembre 6/80	262
218	”	Diciembre 4/80	269
218	”	Noviembre 27/80	276

INDICE ANALITICO

Pág.

ORDEN PUBLICO.

''La Constitución del Estado, en sentido jurídico, es un sistema normativo, es decir, una unidad en la cual cada uno de los preceptos que de ella forman parte operan en razón y en función de los demás, para asegurar así la vigencia total de un orden jurídico. Las normas jurídicas consideradas aisladamente, carecen de sentido; lo adquieren al ser referidas al orden jurídico a que pertenecen.

Con estos criterios, el análisis, la interpretación y la aplicación del control de la Constitución, en el sistema colombiano, debe hacerse en forma global y con referencia a toda la normatividad constitucional, y no solamente, como en el caso presente, limitándola a los artículos 121 y 214, disposiciones que sólo logran la plenitud de su significación y efectos en relación con los que le son concordantes''.

(Sentencia del 5 de febrero de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 8

FACULTADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN MATERIA DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES.

''En cuanto a la sustracción de materia la Corte ya tuvo oportunidad de modificar su antigua doctrina y aceptar que está obligada a conceptuar sobre la conformidad de lo demandado con la Constitución, aunque el acto haya desaparecido por derogación o por subrogación. En tales condiciones es indispensable examinar todo el fondo del asunto''.

(Sentencia del 12 de marzo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 16

DE LAS FALTAS Y SANCIONES EN QUE PUEDE INCURRIR EL PERSONAL DE RESERVA CONTRA LAS FUERZAS MILITARES.

''El contenido de los términos 'Fuerzas Militares y de la Policía Nacional' debe desprenderse de los principios constitucionales referentes a la institución militar. En ellos se separan nítidamente los dos aspectos de la función militar: el servicio militar que, como prestación personal derivada de la nacionalidad obliga a todos los colombianos, en defensa de la independencia nacional y de las instituciones patrias, deber político o carga cívica que afecta por igual a todos los nacionales, pero de la cual no deben desprenderse cargas secundarias, una vez cumplida aquella prestación; y el referente a la organización militar misma, o sea, la estructura y funcionamiento de las fuerzas armadas o fuerza pública permanente integrada por quienes en forma actual, es decir, en el momento de que se trate, hagan parte de sus instituciones en forma activa, y en razón de esa adscripción y pertenencia al instrumento defensivo del Estado, estén sometidos a disciplina militar, sin capacidad de deliberación, sujetos a obediencia pasiva, con restricción de sus derechos políticos y limitación de los de reunión y petición, todo con arreglo a los artículos constitucionales 21 y 168''.

(Sentencia del 12 de marzo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) ... 24

REGIMEN DISCIPLINARIO PARA EL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL.

''Para terminar, se advierte que la violación en que incidieron las normas acusadas del Decreto-ley número 1835 de 1979, no fue el ordinal 12 del artículo 76 sino del ordinal 8 del artículo 110 de la misma. Porque sólo el Congreso por medio de la ley es quien puede vulnerar el ordinal 12 del artículo 76''.

(Sentencia del 18 de marzo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 29

EL SINDICADO NO ESTA OBLIGADO A DECLARAR.

''De la cual se deduce que si la confesión o la declaración son formuladas espontáneamente, deliberadamente, sin que medie presión alguna y con el sólo ánimo de colaborar en el esclarecimiento de los hechos, en nada se afecta aquella garantía constitucional con exigir que, para mayor seriedad y para darles una evaluación adecuada, se preste un juramento, pues este requisito no envuelve amenaza ni entraña coac-

Pág.

ción, ya que implica tan sólo promesa de ser fiel a la realidad materia de la declaración''.
(Sentencia del 28 de marzo de 1980. Magistrado ponente doctor *Luis Carlos Sáchica)* 34

PROVISION DE NUEVOS RECURSOS AL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA CON DESTINACION ESPECIFICA.

''Las competencias constitucionales del Estado respecto del derecho de propiedad privada son amplias pero taxativas, y se pueden examinar de esta manera:
''a) Expropiarla por motivos de utilidad pública o interés social o por razones de equidad, definidos por el legislador, y mediante el respectivo proceso, u ocuparla temporalmente a causa de perturbaciones del orden público, en los términos de los artículos 30 y 33;
''b) Intervenir la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, para racionalizar y planificar la economía, con el objeto de lograr el desarrollo integral, de acuerdo con el artículo 32, y
''c) Adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, como resultado del inciso 2º del artículo 30, y las tendientes a evitar la inmovilización de los bienes raíces prohibida en el artículo 37''.
(Sentencia del 28 de marzo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 36

JUZGAMIENTO DE MILITARES.

''La jurisdicción especial establecida en el artículo 170 de la Constitución, según la cual los militares en servicio activo y que, en relación con el mismo, incurran en delitos, deben ser juzgados por cortes marciales y con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, no se puede extender, en tiempos normales al personal de civiles que complementa las actividades militares y sirve en los organismos de tal carácter, no sólo porque el texto de aquel artículo es preciso, excepcional y limitante, sino porque lo contrario desconocería el principio democrático de que cada uno debe ser juzgado por su juez natural, esto es, que para el caso de los civiles son los jueces comunes''.
(Sentencia del 9 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 40

NORMAS PARA EL APROVECHAMIENTO INTEGRAL DE LOS RECURSOS MARINOS.

''En virtud de estas facultades el Gobierno Nacional podrá hacer los empréstitos, apropiaciones y traslados presupuestales que considere del caso''.
''Estas facultades, lo ha sostenido la Corte ininterrumpidamente, son del ejercicio directo del Gobierno, en dos sentidos: no las puede delegar ni tampoco diferir o prosperar su ejercicio para tiempo posterior al del término señalado para su ejercicio, pues su prórroga es inconstitucional''.
(Sentencia del 10 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 43

FACULTADES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA EXPEDICION DE CODIGOS PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL.

''Expedir códigos es dictar leyes, es legislar, es ejercer función legislativa, o sea, desarrollar la competencia legislativa ordinaria del Congreso. Por eso, el ordinal 2º mencionado, a más del encabezamiento del artículo sobre el cual se llamó la atención, dice 'expedir códigos en todos los ramos de la legislación ...'.
''De estas expresiones se deduce que el concepto de 'Código' se refiere simplemente a una cierta técnica legislativa, a una cierta forma de legislar, en tanto se pretenda una regulación sistemática de una materia en un estatuto único, pero no alude a un conjunto de disposiciones de contenido, valor o naturaleza diferentes a los de la ley común''.
(Sentencia del 9 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 46

REAJUSTE DE PENSIONES EN EL RAMO DOCENTE.

''Si, como se observa el Procurador General, la mayor o menor amplitud con que esos beneficios se establezcan puede entrañar injusticia, lo que en el caso *sub judice* no aparece evidente, tal ocurrencia no entraña inconstitucionalidad ya que el legislador es autónomo para decretar prestaciones sociales en la forma que considere más acorde con las necesidades de sus servidores públicos o con las varias modalidades del servicio''.
(Sentencia del 9 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 50

CELEBRACION DE CONTRATOS POR LA NACION Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

''Aunque el autor no precisa, ni el resumen transcrito ni en el cuerpo de la demanda, la razón de la violación de cada una de las normas que ocasionan su disentimiento, es conveniente hacer una distinción sobre el contenido de ellas

Pág.

a fin de confrontar más fácilmente su legitimidad constitucional, así:

"a) Normas que se refieren a la responsabilidad de los contratistas, artículos 4º, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 201;

"b) Normas que crean inhabilidades, incompatibilidades y excepciones, artículos 7º, 8º, 9º, 10 y 12;

"c) Normas que establecen sanciones y nulidades, artículos 11, 189 y 190, y

"d) Normas que trazan pautas sobre venta de inmuebles, artículos 123, 124 y 132 todas del Decreto extraordinario número 150 de 1976".

(Sentencia del 16 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 52

REGIMEN JURIDICO DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES DEPARTAMENTALES.

"A esta conclusión llega la Corte por considerar que en derecho la esencia del fenómeno jurídico deriva de su propia naturaleza y no de la denominación formal que caprichosa o arbitrariamente se le asigne. Y porque la legalidad marcial está instituida como un régimen esencialmente transitorio para alcanzar cuanto antes la normalidad, la cual una vez obtenida hace desaparecer a aquélla. Y nada más extraño para el logro de la antedicha finalidad que dictar normas que por su propio contenido son estables y tienden a perdurar. Regular el establecimiento y funcionamiento de universidades oficiales departamentales es cuestión para un porvenir perdurable y no meramente contingente y transitorio. Es una cuestión de paz y no un asunto de guerra para restablecer la paz".

(Sentencia del 23 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 58

PROHIBICION DE NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN SEGUROS, BANCOS Y OTROS SECTORES ECONOMICOS.

"En lo que respecta a inversionistas extranjeros que sean personas jurídicas o sociedades de tipo comercial y financiero, el artículo 12 de la Carta autoriza igualmente al legislador para que, por la ley, determine la capacidad, el reconocimiento y el régimen propio de aquéllas; en consecuencia, *a fortiori*, si esas personas jurídicas son extranjeras, el legislador puede limitar su capacidad de inversión de capital en determinadas áreas, lo cual, además, implica establecer su régimen propio, que también está dentro de las atribuciones del Congreso".

(Sentencia del 24 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 63

Pág.

PARTICIPACION A INTENDENCIAS, COMISARIAS Y A SUS MUNICIPIOS Y CORREGIMIENTOS DE UN BENEFICIO FISCAL (IMPUESTO A LAS VENTAS).

"En concepto de la Corte, esta circunstancial manifestación del señor Ministro no purifica la irregularidad inicial de la ley. Porque ha de entenderse que las leyes que sólo pueden ser propuestas al Congreso a iniciativa del Gobierno, lo deben ser desde su origen, desde la presentación misma del proyecto para que desde entonces quede abierto ampliamente el camino para su discurrir parlamentario".

(Sentencia del 23 de abril de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano)* ... 67

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

"La alta finalidad social que se persigue con las sociedades de economía mixta se vería desvirtuada con la vigilancia fiscal, ya que el aporte del sector privado nacional o extranjero no se vería ciertamente estimulado para asociarse con el Estado colombiano al través de aquella figura jurídica, si ha de someterse, además de los obvios controles oficiales sobre toda sociedad, a una engorrosa vigilancia fiscal que le impediría a la compañía moverse con la flexibilidad, agilidad y dinamismo que exige la vida mercantil contemporánea, dentro de la órbita de la llamada economía de mercado".

(Sentencia del 24 de abril de 1980. Magistrado ponente, doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 70

AUTORIZACION AL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO (IDEMA).

"Esta entidad acoge el concepto del señor Procurador General de la Nación por las siguientes razones:

"La Constitución en parte alguna señala la voluntad secreta como procedimiento para el trámite de las leyes ante el Congreso.

"La verificación del quórum en las dos oportunidades apuntadas en la demanda, según esta se refiere a que no se cumplió en los términos del reglamento. Pero de ninguna manera a que la verificación no se hubiera surtido.

"Las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 4ª de 1979 tendientes a la financiación del Instituto de Mercadeo Agropecuario, se refiere a gastos que necesitan la previa autorización del Congreso en armonía con los artículos 207, 212 y 213 de la Constitución.

Pág.

''Y, finalmente, el Congreso evaluó en su oportunidad el contenido y el alcance del informe del Contralor General de la República, y dentro de su discreta autonomía no consideró que tal informe fuese obstáculo para la expedición de la ley. Informe que por lo demás no puede pretenderse que sea o hubiese sido obligatorio para las Cámaras Legislativas''.

(Sentencia del 6 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 76

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LA ORGANIZACION DE LA EDUCACION POST-SECUNDARIA.

''Nuestras entidades territoriales disponen de diversas atribuciones constitucionales y de varios instrumentos legales para satisfacer las necesidades educativas y culturales de sus respectivas comunidades. En el caso de los departamentos, es el artículo 187-6 del Código Constitucional el que faculta a sus asambleas para crear los establecimientos públicos, entre ellos, claro está, los que se requieren para la prestación del mismo servicio público educativo, como en efecto lo son las universidades y los institutos de educación post-secundaria que tienen ese origen. Y en el caso de los municipios y del Distrito Especial, el mismo Estatuto Constitucional, artículo 179-4 concede idénticas atribuciones a sus concejos''.

(Sentencia del 13 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*). 80

DE LAS FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS.

''Entiende, pues, la Corte el sentido de los reglamentos generales de aduanas como aquellas regulaciones o disposiciones tendientes a la eficacia y buen funcionamiento de las oficinas de aduanas. Con este entendimiento han de reputarse constitucionales las normas acusadas. Pero es claro que si la Dirección General de Aduanas llegare a traspasar estos límites, tal desbordamiento afectaría la órbita de la potestad reglamentaria privativamente atribuida al Presidente de la República. Pero entonces, como lo afirma el señor Procurador la propia Carta y la ley ofrecen los medios para hacer retirar el ordenamiento de los actos que por ese aspecto resultaren viciados. Pero esa posibilidad no es suficiente para estimar inexequible la norma legal que confiere la atribución invocada''.

(Sentencia del 14 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 88

Pág.

REORGANIZACION DE LA CARRERA DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES.

''El sólo informe de Secretaría de la Sala Constitucional, verificado por este Despacho sobre los diarios oficiales respectivos, es suficiente para conceptuar sobre demanda, que se ha edificado sobre normas inexistentes, es decir, que se presenta el fenómeno de sustracción de materia''.

(Sentencia del 14 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 91

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

''Aquélla dispone que, para la ejecución de su presupuesto, 'el Congreso Nacional deberá observar las mismas normas legales aplicables a la administración pública'. En cambio, la nueva regla constitucional ordena que la ejecución presupuestal por parte de las mesas directivas se hará 'con estricta sujeción —únicamente— a la ley normativa del presupuesto nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución'.

''Como la Constitución Nacional es norma derogatoria o reformatoria de la legislación preexistente, según enseña el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, éste es en el presente caso el fenómeno que ha acontecido, y así habrá de declararlo la Corte''.

(Sentencia del 14 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 95

JORNADA DE TRABAJO EN EL TRANSPORTE PUBLICO.

''Según se ha dicho, el reglamento necesario para cumplir las funciones de intervención que la Carta autoriza al Estado, no tiene la índole del simple decreto reglamentario de una ley, sino que constituye el desarrollo lógico y jurídico de la ley que ordena dicha intervención. Hay, pues, una evidente unidad material y una secuencia normativa entre los distintos preceptos, de diferente origen, destinados a la actuación del Estado interventor''.

(Sentencia del 14 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 98

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS PARTES Y DE LOS APODERADOS EN LOS LITIGIOS CIVILES.

''También conviene observar que el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1970 significó un avance ciertamente relevante desde todo punto de vista, pero mayormente desde el punto de

Pág.

vista, de la posición dinámica del juez, en contra de actitud ostensiblemente estática a que se le confinaba en el ordenamiento anterior. No parecía inapropiado decir, como secuela de lo expresado, que ese moderno estatuto procesal, vino a ser un efecto, no por tardío menos evidente, de la reforma del artículo 16 de la Carta Política hecha en 1936, según el cual las autoridades dejaron de moverse en el marco del 'Estado gendarme', para ser ubicadas en un marco de intervención activa, en procura del cumplimiento de sus elevados fines''.

(Sentencia del 20 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano*) ... 102

VACANCIA JUDICIAL

''De modo indefensable el actor pretende establecer diferenciación entre los demás trabajadores y los servidores del órgano jurisdiccional, puesto que considera a éstos de inferior derecho en cuanto al que corresponde a todos en relación con condiciones dignas de trabajo, que resultan del hecho indiscutible de que el trabajador es hombre y como tal tiene prerrogativas esenciales inherentes a su condición de tal, que en ningún caso le pueden ser desconocidas o negadas, ni por los demás hombres ni por el Estado''.

(Sentencia del 21 de mayo de 1980. Conjuez ponente: doctor *Alfonso Suárez de Castro*) ... 106

RECURSOS DEL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

''Estése a lo dispuesto en la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional—, con fecha 28 de marzo de 1980, en el proceso número 775 promovido por el ciudadano Guillermo Romero García contra la misma ley objeto de la presente acción''.

(Sentencia del 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 110

AUSENCIAS TEMPORALES DE LOS GOBERNADORES Y POR QUIEN DEBEN SER REEMPLAZADOS.

''Existe, pues, una tradición constitucional sobre el hecho de que el Presidente de la República puede delegar algunas de sus funciones en los gobernadores departamentales, y estos, a su turno, están facultados por la Carta para delegar algunas de las funciones que se les asignan como Jefes de la Administración Seccional.

''Con mayor razón se encargará a uno de los secretarios de la gobernación para la atención de algunos de los negocios que atañen al gobernador cuando éste se ausente de la sede que es la capital del departamento con permiso del respectivo superior, en ejercicio de funciones, teniendo en cuenta que esa ausencia es por razones de buen servicio público''.

(Sentencia del 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 111

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

''Para la Corte Suprema de Justicia, categórica afirmación que hace desde el inicio de este fallo, Simón Bolívar no solamente fue ciudadano colombiano sino el creador de Colombia. No fue un apátrida, persona carente de nacionalidad, sino un eupátrida, genitor y engendrador de naciones. Su derecho de ciudadanía está inscrito en el agradecido corazón de veinticinco millones de colombianos.

''Hay evidencias en el orden jurídico, político y social de tal magnitud como las existentes en el mundo de la naturaleza: el esplendor del sol, la majestad del mar, la imponencia de las cordilleras. Tratar de negar la colombianidad de Bolívar equivaldría a afirmar que Napoleón no fue francés sino corso''.

(Sentencia de 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 114

BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

''Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979''.

(Sentencia del 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 123

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

''Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada contra la Ley 31 de 1979''.

(Sentencia del 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 124

CONMEMORACION DEL BICENTENARIO DEL NACIMIENTO DEL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU MUERTE.

''Estése a lo dispuesto en sentencia de esta misma fecha, respecto a la acusación formulada

Pág.

contra la Ley 31 de 1979''.
(Sentencia del 27 de mayo de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 125

NORMAS CONCERNIENTES A LA PRESERVACION DEL ORDEN PUBLICO.

''La validez constitucional del decreto está determinada por la relación entre la materia de que trata y su eficacia para combatir la turbación del orden. Lo dispuesto por el Ejecutivo, guarda relación con la paz pública para restablecerla, toda vez que la demora en la decisión de los procesos de que conocen los Consejos de Guerra Verbales crea zozobra, mantiene la intranquilidad ciudadana y deja sin definir situaciones individuales cuya permanencia y persistencia propician el estado de malestar colectivo''.
(Sentencia del 23 de mayo de 1980. Magistrados ponentes: doctores *Oscar Salazar Chaves, Mario Latorre Rueda* y *Ricardo Medina Moyano*) 126

CONSEJOS COMISARIALES COMO CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS.

''El legislador al dictar las leyes o el Presidente de la República al dictar decretos en uso de las facultades extraordinarias sobre la materia están sujetos a la prescripción constitucional consagrada en el artículo 6º que parcialmente se ha transcrito; esto es, uno y otro deben acatar el mandato superior en el sentido de que 'las intendencias y comisarías quedan bajo la inmediata administración del gobierno'.
''Esa inmediata administración distingue a los Territorios Nacionales y sus municipios de los departamentos y sus municipios, porque los departamentos tienen independencia en la administración de los asuntos de su sección, con las limitaciones que les impone la Constitución y, de conformidad con las leyes, ejercen sobre los municipios una tutela administrativa''.
(Sentencia del 10 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) 149

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

''Si, pues, corresponde al Congreso el señalamiento de los gastos públicos, y no habiendo facultado al Gobierno para que como legislador extraordinario lo hiciera, es claro que el decreto-ley en la parte acusada usurpa una facultad del Congreso en la cual éste no se ha desprendido ni transferido por la Ley 28 de 1974 al Presidente de la República''.
(Sentencia del 10 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 153

Pág.

CANCELACION DE PERSONERIAS JURIDICAS.

''Si el Gobierno, a través de cualquiera de sus funcionarios autorizados legalmente para hacerlo, puede reconocer personerías jurídicas y cancelarlas, la disposición que así lo determina no toca en manera alguna con el artículo 636 del Código Civil, que se dice derogado. De todos modos la aprobación administrativa de los estatutos o reglamentos de las corporaciones, siguen siendo presupuesto forzoso de su reconocimiento como personas jurídicas. Como sigue vigente de igual manera, la parte del mismo artículo, que da facultad a quienes 'los estatutos de las corporaciones irrogaren perjuicios', para 'recurrir al poder ejecutivo ya citado, para en lo que perjudicaren a terceros, se corrijan, y aun después de aprobados les quedaría expedito su recurso a la justicia contra toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles'.
''El artículo 40 del Decreto 576 de 1974 deroga solamente las disposiciones que sean contrarias a dicho estatuto. En este caso la contrariedad con el artículo 636 del Código Civil no existe''.
(Sentencia del 11 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 155

IMPUESTO DE CONSUMO DE CIGARRILLOS EXTRANJEROS.

''Frente a la facultad disciplinaria que corresponde al Procurador General de la Nación existe la facultad disciplinante del superior mediato o inmediato del inferior, que lo faculta para mantener el orden interno a través de actos diversos (amonestaciones, suspensiones, etc.). No son incompatibles una y otra facultad, pues en tanto que la primera es desarrollo de una labor de control prevista por la Constitución, la segunda es consecuencia de facultades que la ley y aun el mismo constituyente dan a los respectivos superiores jerárquicos para imponer el poder disciplinario, sin perjuicio de la actuación de la Procuraduría General''.
(Sentencia del 24 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) 164

REGLAMENTO DE DISCIPLINA Y HONOR PARA LA POLICIA NACIONAL.

''En virtud de lo dicho y verificado, la Corte Suprema de Justicia —Sala Constitucional— oído el Procurador General de la Nación, resuelve: Estése a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 2 de junio de 1971, proferida en el proceso promovido por el

Pág.

ciudadano Alfonso López Michelsen, contra la Ley 19 de 1970''.
(Sentencia del 24 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 168

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

''Declárase inhibida para conocer de la demanda de inexequibilidad presentada por el ciudadano Javier Valderrama, contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, por sustracción de materia''.
(Sentencia del 18 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) 169

ACTAS DE VISITA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA PARA LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

''Hoy en día la Sala Constitucional adopta la tesis expuesta por el antedicho salvamento de voto y la aplica para la decisión del presente caso por cuanto para ella las sociedades de economía mixta son independientes del fisco, se rigen por sus propios estatutos y actúan en general, conforme a las reglas del derecho privado. Y ciertamente por no hacer parte de la administración no pueden ser adscritas a los ministerios sino meramente vinculadas. No son el fisco, ni sus bienes, por eso mismo, son fiscales''.
(Sentencia del 18 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 170

CELEBRACION DE CONTRATOS POR PARTE DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

''No puede entenderse que por no relacionar expresamente la Ley 28 de 1974 la facultad de delegación del Ejecutivo, el legislador quiso sacrificar la desconcentración y descentralización de funciones que en contratación se ejerce de muy vieja data. Entender las facultades extraordinarias a que se refiere el literal l) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 antes transcrita, en la forma como lo hace el demandante, equivaldría a atar de manos al Ejecutivo, a volver impotente la administración''.
(Sentencia del 18 de junio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 178

INCOMPATIBILIDAD CON EL EJERCICIO DE CIERTOS EMPLEOS.

''En contra de lo que con acucioso rigor formal afirma la Procuraduría respecto del segundo cargo, de la demanda surge, sin lugar a duda, que la parte del artículo 17 del Decreto-ley número 386 de 1980 acusada como inexequible es aquella por la cual se declara la derogatoria de todas las disposiciones pre-existentes sobre régimen de incompatibilidades para los empleados de la docencia oficial. Esta derogatoria genérica como lo advierte el actor, efectivamente viola el artículo 64 de la Carta, cuyo mandato, después de prescribir la prohibición general de que nadie puede recibir más de una asignación del tesoro público o de las empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, introduce la salvedad de 'lo que para casos especiales determinen las leyes', reserva legal que ha sido desarrollada por una vasta normatividad atinente a las compatibilidades en materia de enseñanza impartida por empleados docentes del sector público educativo; tal normatividad desaparecerá en virtud de la derogatoria genérica aludida''.
(Sentencia del 17 de julio de 1980. Magistrado ponente: doctor *Jorge Vélez García*) 184

EXENCIONES FISCALES A LOS INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR.

''Además, resulta también usurpada esta misma competencia, frente al artículo 43 que indica que 'en tiempo de paz solamente, el Congreso, las Asambleas Departamentales, y los Concejos Municipales, podrán imponer contribuciones', y el 76-13 y 76-14 que señalan, entre una de las atribuciones del Congreso, la de 'establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración', así como la de 'decretar impuestos extraordinarios, cuando la necesidad lo exija' respectivamente, salvo por autorización expresa en la ley de facultades''.
(Sentencia del 12 de agosto de 1980. Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González*) ... 187

JUNTA NACIONAL DE TARIFAS DE SERVICIO.

''En el artículo 1º del Decreto 3069 de 1968, dictado en el ejercicio de las facultades concedidas al Ejecutivo por medio de la Ley 65 de 1967 se expresa que, en el futuro, el Gobierno determinará sobre qué otros servicios públicos se ejercerá la función de fiscalización y control por parte de la Junta Nacional de Tarifas. Ese y no otro es el sentido de la frase así como de los demás, cuya vigilancia le señale posteriormente al Gobierno''.
(Sentencia del 26 de agosto de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) 192

CONTROL DE ARRENDAMIENTOS DE HABITACION Y LOCALES URBANOS.

''No cabe el argumento invocado por el actor y que se basa en un salvamento de voto a algunas

Pág.

de las antedichas sentencias, consistente en que el nuevo Código de Comercio al regular íntegramente la materia derogó la ley de autorizaciones de 1943 y reasumió con dicho Código el legislador su facultad interventora. Porque el Código de Comercio, como es obvio, se refiere específicamente a locales arrendados para establecimientos de comercio, y de ninguna manera a los arrendamientos de viviendas en las áreas urbanas''.
(Sentencia del 26 de agosto de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano)* ... 196

EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL EJECUTIVO. MANEJO DE HIDROCARBUROS.

''Por parte alguna contiene la ley de facultades una autorización que permita encontrar fundamento al establecimiento de impuestos, gravámenes, contribuciones o tasas a quienes desempeñen las actividades lícitas comerciales de cargue o descargue de sustancias contaminantes o presuntamente contaminantes en puertos colombianos. Esta función es propia del legislador, como ya se vio y no se encuentra que la haya transferido al Gobierno en la ley de facultades''.
(Sentencia del 9 de septiembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) 199

REGLAMENTACION PARA AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL. CONFISCACION.

''La prohibición de imponer la pena de confiscación ha sido en Colombia tradición constitucional casi sin excepciones. Apareció en 1830; se reprodujo en 1832 y luego en 1843; sin razón conocida desapareció en 1853 pero se restituyó en 1858 y se renovó en 1863. El actual artículo 34 de la Carta procede sin alteración desde 1886. Tiene que ver la confiscación con el hecho de privar de manera arbitraria a alguien de sus bienes y aplicarlos al fisco, término contenido en la composición semántica de la palabra. Históricamente se presenta con carácter de pena y se la utilizaba en su tiempo como arma eficaz en la contienda política, a partir de su origen romano bajo Sila. Sustancialmente contraría los derechos humanos. Se opone en esencia al derecho de propiedad ya que mediante la confiscación se despoja por fuerza a una persona de los bienes que legítimamente le son propios, para entregar su dominio al fisco, es decir, al patrimonio del Estado, como acto unilateral y exclusivo de éste a título de sanción individual''.
(Sentencia del 16 de septiembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 203

Pág.

ORGANIZACION EN EL SISTEMA DE EDUCACION POST-SECUNDARIA.

''La libertad de enseñanza es una potestad del gobernado para recibir cultura sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios impuestos o restringidos, o para comunicarla de igual manera. Es un derecho que se erige, como límite a la acción proselitista o intolerante del Estado de otros con respaldo en él. Es, por lo menos, eso. Pero no es más que un derecho individual o subjetivo''.
(Sentencia del 22 de septiembre de 1980. Magistrados ponentes: doctores *Humberto Mesa González* y Conjuez, *Manuel Gaona Cruz*) 209

CARRERAS DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICIA NACIONAL. CONFISCACION.

''Como derecho concreto, la pensión y la asignación de retiro forman parte del patrimonio del titular y, en el presente caso, parte bien importante, con seguridad, y más que de un patrimonio individual, del de las familias de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Al ordenar el artículo 11 de la Ley 24 de 1979, la suspensión de ese derecho patrimonial (una vez adquirido, sobra decirlo, en forma legal), por cierto tiempo, como pena accesoria a la principal establecida para los delitos que en la norma *sub judice* se especifican, aparece flagrante su contradicción con la protección del Estado a la propiedad y a los derechos, determinada en el artículo 30 de nuestro estatuto constitucional''.
(Sentencia del 23 de septiembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González*) 214

REMUNERACION DE LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA, DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

''Atañe al Ejecutivo la parte dinámica, a saber: crear los cargos, distribuir el personal entre las diversas dependencias, asignar funciones específicas, señalar dotación y asignaciones, etc., a fin de que el organismo administrativo del Estado funciones armónica y eficazmente. La fijación específica de asignación o emolumentos corresponde al Presidente como función constitucional propia dentro de los términos de la ley cuadro (120-21) y de tal asignación se deducen las prestaciones sociales que el legislador también debe fijar''.

Pág.

(Sentencia del 23 de septiembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) 220

CONTRATOS DE LA NACION Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

''Estima la Corte que la facultad constitucional, conferida al legislador ordinario y por éste transferida al legislador extraordinario, para la determinación de la estructura de la administración nacional y para la expedición de los estatutos básicos de las empresas industriales o comerciales del Estado, posibilita para establecer salvedades o excepciones en la estructura de un determinado régimen. Es decir, que así como el legislador ordinario o extraordinario determina, por regla general, que un ente administrativo se rija por las normas del Derecho Público y que otro ente específicamente considerado (empresa comercial e industrial del Estado o sociedad de economía mixta), por regla general, se rija por las normas de derecho privado, también puede establecer excepciones al respecto. Que los primeros, en casos excepcionales, se gobiernen por principios de Derecho Privado, y que a los segundos también en casos excepcionales por el mismo legislador previstos, se les dé tratamiento de Derecho Público. En el caso *sub judice* se ha establecido una excepción al régimen de Derecho Privado para fijar una regla de Derecho Público, de manera congruente con el espíritu y con los textos constitucionales, y así habrá de declararlo la Corte''.

(Sentencia del 29 de septiembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) 223

EL VALOR DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION. EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO COMO REQUISITO PARA EJERCER DICHA CARRERA.

''*Incluso unius, exclusio alterius*, es un principio universal muy antiguo según el cual, en términos de legislación, la exclusión de una cosa en la norma implica la exclusión de otras no contempladas en ella. No hay lugar en tal caso a que, so pretexto de interpretación y con recursos de jurisprudencia, se incluya en la norma lo que de ella se ha excluido, sobre todo cuando su letra es suficientemente clara y explícita, como en el caso de los preceptos de la Constitución relativos a la competencia de la Corte, para ejercer las funciones propias de su jurisdicción constitucional. No es que tal competencia sea materia deducible de las normas constitucionales, sino que en ella está precisada con exactitud ineludible, en términos absolutos, con minuciosa descripción de sus linderos''.

(Sentencia del 2 de octubre de 1980. Magistrados ponentes: doctores *Carlos Medellín, Mario Latorre Rueda, Oscar Salazar Chaves* y *Jorge Vélez García*) 227

DECLARATORIA DE TERRENOS PARA UTILIDAD PUBLICA.

''Son estas las condiciones limitantes y el sentido correcto señalados en el artículo 30 a la referida institución. No hay en tal norma otras exigencias constitucionales, en lo referente a la expropiación en tiempo de paz. Lo que importa, pues, es que el legislador interprete y objetive lo que para este efecto debe entenderse por razón o motivo de 'interés social' o de 'interés público', como ya lo ha dicho para adelantar una reforma agraria y para establecer que las zonas necesarias para ensanchar vías públicas, valgan estos dos ejemplos, son en el primer caso justificación de interés social para expropiar predios rústicos, y en el segundo, criterio de utilidad pública que legitima también las correspondientes expropiaciones''.

(Sentencia de octubre 9 de 1980. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 239

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO.

''Los decretos proferidos en uso de las facultades aludidas deben ceñirse a los límites que ellas señalan y tienen la fuerza y la virtualidad de las leyes. En estas condiciones un decreto extraordinario puede derogar, reformar o suspender leyes existentes cuando estén en oposición con los fines para los cuales se dieron las facultades y 'rigen hasta cuando el Congreso, o el Gobierno en uso de nuevas facultades extraordinarias, los deroguen, modifiquen o suspendan'.

''Es bien sabido que el Presidente de la República al expedir decretos en uso de facultades extraordinarias asume el ejercicio de la función legislativa que corresponde al Congreso y lo hace transitoriamente y por mandato de la ley. Se trata de una atribución de competencia que permite a un organismo de la Rama Ejecutiva ejercer, por excepción, la función, legislativa''.

(Sentencia del 7 de octubre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) ... 241

Pág.

EXTRALIMITACION EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO EN RELACION CON LA MODIFICACION DE LAS ESCALAS DE REMUNERACION, REGIMEN DE COMISIONES, VIATICOS Y GASTOS DE REPRESENTACION DE LOS EMPLEOS DEL SECTOR PUBLICO.

''Ciertamente, no resalta por razón alguna a discusión que el reconocimiento a ese personal, de un porcentaje adicional sobre su asignación básica decretado en el artículo 3º que se acusa, constituye extralimitación de la ley de facultades extraordinarias: a las claras se ve que el legislador extraordinario dio cumplimiento a su mandato, ya que la ley lo autorizaba para 'modificar' y 'fijar las escalas de remuneración ... correspondientes a las distintas categorías de los empleos' de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las entidades administrativas especiales (artículo 1º), y, mediante el precepto impugnado, el Gobierno ejerció por habilitación legislativa, expresa y precisa, una atribución constitucional asignada al Congreso en el artículo 76-9 cual es la de 'fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos ...'. Con fundamento en esta competencia, transmitida en forma provisoria al Ejecutivo por virtud de lo dispuesto en el artículo 76-12 en armonía con lo indicado en el 118-8, ambos de la Carta, se decretó para dicho personal el reconocimiento de una remuneración adicional''.

(Sentencia del 14 de octubre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*) ... 246

ORGANIZACION DE LA EDUCACION POSTSECUNDARIA COMO PERSONAS JURIDICAS AUTONOMAS.

''Como este fallo es definitivo y produce efectos *erga omnes*, es improcedente dictar nueva sentencia sobre los artículos acusados en este libelo''.

(Sentencia de 15 de octubre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González*) 250

EXCESO EN LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO AL EJECUTIVO.

''Como este fallo es definitivo y produce efectos *erga omnes*, es improcedente dictar nueva sentencia sobre los artículos acusados en este proceso''.

(Sentencia del 21 de octubre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Humberto Mesa González*) 251

Pág.

SISTEMA DE REMUNERACION DE LOS EMPLEOS DIRECTIVOS DE LOS INEM E ITA DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. EXTRALIMITACION DEL EJECUTIVO EN LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL LEGISLATIVO.

''Estése a lo dispuesto en sentencia de fecha 23 de septiembre de 1980, proferida en el proceso promovido por el ciudadano Adalberto Carvajal contra la parte indicada del artículo 3º del Decreto 513 de 1980''.

(Sentencia del 28 de octubre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*) 252

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

''El certificado que debe acompañarse a la demanda de manera expresa ha de indicar las personas que, con relación al específico bien cuya declaración de pertenencia se pretende, figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de manera clara dirá que sobre ese inmueble no aparece ninguna persona como titular de los mismos. Es entonces el interesado en el certificado aludido, quien suministrará los datos indispensables para localizar la matrícula del fundo y para que él sea expedido, lo cual no sucede cuando se presentan actos u omisiones dolosas que a la postre hacen inútil la exigencia contenida en el artículo 413, numeral 5º, de que la demanda sea dirigida expresamente contra quien, de acuerdo con el certificado, aparezca como titular de un derecho real principal sobre el bien del cual se espera una declaración de pertenencia''.

(Sentencia del 12 de noviembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Oscar Salazar Chaves*) 254

INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES, DEBIENDO SER ORIGEN GUBERNAMENTAL.

''Adquiere así el Congreso, a más de la autonomía administrativa, la autonomía financiera, el último privilegio que han logrado también otros parlamentos o asambleas. Y esta autonomía para elaborar y ejecutar su propio presupuesto concedida a las cámaras se ajusta, y lo contrario sería ilógico, a la facultad de establecer los servicios administrativos y técnicos que requieran y de designar, para ello, los empleados fijándoles las asignaciones y prestaciones correspondientes. No puede la Corte dejar de observar, aunque no es su campo, que leyes de esta naturaleza por el crecimiento burocrático, pueden constituir una pesada carga para el presupuesto''.

Pág.

(Sentencia del 26 de noviembre de 1980. Magistrado ponente: doctor *Mario Latorre Rueda*) 258

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979, "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCION NACIONAL".

"Tiénese, entonces, que si el Acto legislativo número 1 de 1979 comenzó a regir tan sólo a partir del 20 de diciembre de 1979, la demanda que se estudia fue presentada antes de que el acto que ella acusa naciera, jurídicamente hablando, para el ordenamiento constitucional positivo colombiano. Siendo ello así, asiste la razón al planteamiento del Procurador General de la Nación cuando solicita que la Corte se declare inhibida para fallar en el fondo de la demanda presentada por el ciudadano Roberto Vera Ramírez contra el Acto legislativo número 1 de 1979, y así habrá de declararse".

(Sentencia del 6 de noviembre de 1980. Conjuez ponente: doctor *Antonio de Irisarri Restrepo*) 262

ACUSACION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979, REFORMATORIO DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

"El Acto legislativo número 1 de 1979, acusado por los demandantes, fue sancionado por el Presidente de la República el 4 de diciembre de 1979 y promulgado mediante inserción completa en el *Diario Oficial* número 35416 el día 20 de diciembre del mismo año. El artículo 65 terminantemente ordenó 'el presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación'. Vale decir, entonces, que antes del 20 de diciembre de 1979 por no haber entrado en vigencia ese Acto, regía en su plenitud la Constitución de 1886 con las reformas introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1968. Ese fue el querer del constituyente derivado".

(Sentencia del 4 de diciembre de 1980. Conjuez ponente: doctor *Darío Vallejo Jaramillo*) ... 269

DEMANDA CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1979.

"Es conveniente señalar que si bien no pocos estados diferencian dentro de las diversas etapas del proceso legislativo, la promulgación de la publicación, resulta indudable sin embargo que en Colombia, quizá con mayor rigor técnico, siempre se han identificado tales nociones, lo cual de todas maneras, consulta mejor el propio significado del vocablo, como que, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua: promulgar del latín promulgare, significa: 'publicar una cosa solemnemente; hacerla saber a todos; hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público; publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, con el fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria".

(Sentencia de noviembre 27 de 1980. Magistrado ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano*) 276

49017 - IMP. NAL. - 83

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTA OBRA, EN DICIEMBRE DE 1983.