

R E P U B L I C A D E C O L O M B I A

GACETA JUDICIAL
ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CXLIV



G A C E T A J U D I C I A L

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

SALA PLENA

Doctor Juan Benavides Patrón, *Presidente*
Doctor Aurelio Camacho Rueda, *Vicepresidente*
Doctor Heriberto Caycedo Méndez, *Secretario*

SALA CONSTITUCIONAL

Doctor Guillermo González Charry, *Presidente*
Doctor Luis Francisco Serrano A., *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores

José Gabriel de la Vega
Guillermo González Charry
Eustorgio Sarria
Luis Sarmiento Buitrago

SALA DE CASACION CIVIL

Doctor José María Esguerra Samper, *Presidente*
Doctor Heriberto Caycedo Méndez, *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores

Aurelio Camacho Rueda
Ernesto Cediél Angel
José María Esguerra Samper
Germán Giraldo Zuluaga
Humberto Murcia Ballén
Alfonso Peláez Ocampo

SALA DE CASACION PENAL

Doctor Luis Enrique Romero Soto, *Presidente*
Doctor Evencio Posada, *Secretario*

G A C E T A J U D I C I A L

MAGISTRADOS: Doctores

Mario Alario Di Filippo
Humberto Barrera Domínguez
Alvaro Luna Gómez
Luis Eduardo Mesa Velásquez
Luis Carlos Pérez
Luis Enrique Romero Soto
Julio Roncallo Acosta
José María Velasco Guerrero

SALA DE CASACION LABORAL

Doctor Miguel Angel García, *Presidente*
Doctor Vicente Mejía Osorio, *Secretario*

MAGISTRADOS: Doctores

José Enrique Arboleda Valencia
Juan Benavides Patrón
Alejandro Córdoba Medina
Miguel Angel García
Jorge Gaviria Salazar
José Eduardo Gnecco C.

RELATORES: Doctores

Rodolfo Mora Mora, Sala Constitucional
Héctor Roa Gómez, Sala Civil
Jaime Bernal Cuéllar, Sala Penal
Ignacio Gómez Zapata, Sala Laboral

GACETA

JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

DRA. MARIA TERESA GARCÉS DE ANGEL
Dr. HECTOR ROA GÓMEZ
Dr. JAIME BERNAL CUELLAR
Dr. IGNACIO GÓMEZ ZAPATA

RELATORA CONSTITUCIONAL
RELATOR CIVIL
RELATOR PENAL
RELATOR LABORAL

TOMO CXLIV — JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL — AÑO 1972 — Nº 2364

Sala Plena

Proposiciones aprobadas por la Corte Suprema de Justicia durante el año de 1972, por unanimidad dentro de sus sesiones de Sala Plena.

“La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deja testimonio de su reconocimiento por la forma eficaz, desvelada y ejemplar como el Doctor Luis Eduardo Mesa Velásquez presidió los destinos de la Corporación en el período que concluye. Tales sentimientos de gratitud se extienden al Doctor José Gabriel de la Vega, quien con igual decoro ejerció durante el mismo lapso la Vicepresidencia de esta Suprema Corte”. (Sesión del día 20 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia deja constancia de su más vivo reconocimiento al Doctor Luis Carlos Zambrano, ex-presidente de esta Corporación, delegado suyo ante la Corte Electoral por la manera ilustrada y decorosa como cumplió su representación”. (Sesión del día 20 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria, deplora el fallcimiento del Doctor Jorge Zapata Trujillo, ejemplar funcionario de la Rama Jurisdiccional, y el de

su señora madre, Doña Alicia Trujillo de Zapata, y manifiesta a su padre y esposo, doctor Jorge Zapata Escobar, su sentimiento de consideración y de sincera condolencia”. (Sesión del día 24 de enero).

“La Corte Suprema de Justicia deja constancia en el acta de la fecha, de su profundo pesar por la muerte del señor doctor Manuel Mosquera Garcés, ilustre colombiano que sirvió con inmaculada honestidad personal al país en los cargos de representante a la Cámara, Senador de la República, Ministro de Estado y enalteció las letras patrias como escritor, periodista y profesor universitario”. (Sesión del día 10 de febrero).

Transcribese a la señora de Mosquera Garcés e hijos, Gobernación del Departamento del Chocó, insértese en la Gaceta Judicial.

“La Corte Suprema de Justicia deja testimonio de su más vivo reconocimiento al

Doctor Carlos Peláez Trujillo, ex-presidente de esta Corporación, delegado suyo ante la Corte Electoral, por la manera ilustrada y decorosa como cumplió su representación. (Sesión del día 10 de febrero de 1972).

“La Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento del Doctor Arturo Suárez Escobar, Jurista y ciudadano de excelsas calidades, recientemente elegido por esta Corporación Magistrado en la Sala Penal del Tribunal de Tunja y expresa a la señora Doña Ana Parada Vda. de Suárez Escobar, a sus hijos y familiares, al H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja y a la ciudadanía boyacense su más sentida condolencia”. (Sesión del día 24 de febrero).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en la sesión de la fecha deja constancia de su sentimiento de solidaridad con su compañero Luis Sarmiento Buitrago por la pena que le aflige a causa del deceso de su hermana, la distinguida matrona señora Carmenza Sarmiento de Silva, hecho acaecido el día 18 de marzo del año en curso. (Sesión del día 23 de marzo).

“La Corte Suprema de Justicia deplora muy sinceramente el retiro del doctor Jorge Angulo Garavito del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá desde donde prestó con rectitud y decoro ejemplares, muy valiosos servicios a la administración de justicia. (Sesión del día 13 de abril).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en la sesión de la fecha, registra con hondo pesar la muerte de la señorita Carmelina Barrera Domínguez y se asocia al justo duelo del H. Magistrado Doctor Humberto Barrera Domínguez a quien acompaña sinceramente en esta hora de dolor, así también como a su señora esposa, a sus hijos y a su hermano don Tiberio Barrera Domínguez”. (Sesión del día 13 de abril).

“La Corte Suprema de Justicia aprobó por unanimidad en Sala Plena del día de hoy la siguiente moción:

Que el H. Magistrado doctor Luis Carlos Pérez, acaba de publicar la segunda

edición de su obra titulada ‘Práctica Jurídico-Penal’;

Que tal obra significa un aporte de valor superior a las ciencias jurídicas por su contenido general, por la densidad de los conceptos y por la actualidad de las materias tratadas”;

Que tan singular esfuerzo intelectual aumenta el prestigio del autor y, a la vez, enaltece en grado sumo a la Corte.

Por todo ello, le expresa su agrado y felicitaciones”. (Sesión del día 12 de mayo).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, deja testimonio en el acta de la sesión de su sincero pesar por el fallecimiento del Doctor Juan Uribe Durán, destacado jurista, meritorio servidor público y ciudadano ejemplar, quien con su caracterizada competencia venía desempeñando las funciones de conjuez de la Sala de Casación Civil, al mismo tiempo que, con gran distinción e inteligencia presidía la Academia Colombiana de Jurisprudencia”. (Sesión del día 25 de mayo).

Comuníquese a su viuda, señora Isabel Peraza de Uribe, a sus hermanos señora Ofelia Uribe de Acosta y señores Rodolfo y Abelardo Uribe Durán, a sus sobrinos doctor Guillermo Ospina Fernández ex-presidente de esta Corporación, señora e hijos y a Flor Uribe de Sarmiento e hijos, a la citada Academia y al Club de Abogados.

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, lamenta la prematura muerte de la señora Mimia Morales de Gamboa, poseedora que fue de las mejores virtudes de la mujer colombiana, y expresa con tal motivo su sincero pesar a su esposo, Doctor Ernesto Gamboa Alvarez, auxiliar muy distinguido de la Sala de Casación Civil, y a sus hijos”. (Sesión del día 25 de mayo).

“La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, registra con pesar la muerte de la señora Doña Hermencia viuda de Jiménez y se asocia al duelo del doctor Jesús Bernal Pinzón, así como de su distinguida familia a quienes acompaña en esta hora lúctea”. (Sesión del día 13 de julio).

“La Corte Suprema de Justicia, en sesión Plena, deplora el fallecimiento del Dr.

Hermenegildo De Fex Anicchiarico, distinguido médico y ciudadano ejemplar, y exalta el recuerdo de los servicios que le prestó al país en el campo de la asistencia social". (Sesión del día 27 de julio).

Copia de la presente moción, en nota de estilo, será entregada a la viuda, Doña Ciria Toro Agudelo e hijos del Dr. De Fex, a sus padres, Don Hermenegildo De Fex y a su cuñado, el Dr. Hernán Toro Agudelo, ex-Magistrado de esta Corporación.

"La Corte Suprema de Justicia,

Considerando:

Que el día 20 de agosto en curso murió el Dr. Roberto Urdaneta Arbeláez ex-Presidente de la República, Legislador, Ministro de Estado, Embajador y esclarecido agente de la Nación en múltiples actividades;

Que el Dr. Urdaneta Arbeláez representó al través de su vida pública y doméstica, altas calidades que han determinado fastos en la historia colombiana;

Que el Dr. Urdaneta Arbeláez, jurista insigne, de calificaciones internacionales puestas al servicio del país, fue, en suma, un ciudadano ejemplar, un claro varón cuyo recuerdo merece loa". (Sesión del día 25 de agosto),

Resuelve:

"Participar en el duelo nacional que causa el fallecimiento del Dr. Roberto Urdaneta Arbeláez, y tributar veneración a su memoria.

Copia del presente acto será remitida a la eminente dama Doña Clemencia Holguín de Urdaneta, viuda del extinto mandatario, a sus hijos y demás deudos, con expresión de la simpatía que en estos momentos de dolor inspira a los miembros de la Corte Suprema de Justicia".

"La Corte Suprema de Justicia,

Considerando:

1º Que el 27 de agosto del presente año falleció el Dr. Alejandro Domínguez Molina

en ejercicio de la alta dignidad de presidente del Consejo de Estado;

2º Que el Dr. Domínguez Molina fue un eminente ciudadano que sobresalió por la sabiduría, prudencia y honestidad con que administró justicia; por el desinterés y nobleza, con que sirvió los intereses públicos; por la ejemplar rectitud de su vida privada y por la práctica severa y constante de las más acrisoladas virtudes",

Resuelve:

Expresar el hondo sentimiento de pesar de la Corporación por la muerte del Doctor Alejandro Domínguez Molina, señalar su vida a los jueces colombianos como modelo digno de imitarse y asociarse al duelo que aflige a su distinguida familia, al H. Consejo de Estado, al Departamento del Valle del Cauca y a la ciudad de Buga.

Copia de esta resolución en nota de estilo, será entregada por el presidente a la señora Elvia Plaza V. de Domínguez, a sus hijos Florencia, Alfonso y Santiago Plaza y al señor Presidente del H. Consejo de Estado. Se transcribirá al H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga que en Corporación haga entrega de ella a nombre de la Corte, a la madre del extinto, señora Cécilia Molina V. de Domínguez. (Sesión del día 31 de agosto).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de la fecha deja constancia de su profundo dolor por la muerte del Doctor Silvio Villegas, quien con sus escritos literarios, su dedicación al periodismo, su acción en parlamento y en la diplomacia honró a Colombia y dio lustre a las instituciones republicanas de las que fue defensor permanente. (Sesión del día 14 de septiembre).

Transcribese en nota de estilo a su viuda e hijos y demás familiares y al Senado de la República, cuyo miembro ilustre era, en el momento de su fallecimiento.

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deja testimonio, en el acta de la sesión de la fecha, de su profundo sentimiento de pesar por la lamentada muerte de la esclarecida señora Doña Dolores Co-

llantes Vda. de Cotes, acaecida en la ciudad de Santa Marta el 26 del presente mes, exponente exacto que fue de todas las grandes virtudes de la mujer colombiana, que acrecentó en el curso de su meritoria existencia, consagrada en forma desinteresada y permanente a su hogar, a la sociedad que la rodeó de cariño y de respeto, y a quienes tuvieron el privilegio de ser sus amigos y relacionados, a los cuales edificó con su ejemplo". (Sesión del 31 de agosto de 1972).

Copia de esta proposición, en nota de estilo, será entregada por una comisión de Magistrados al señor Doctor Juan Benavides Patrón, preclaro Presidente de la Corporación, y a su señora esposa Doña Fulvia Cotes de Benavides, hijos ilustres de la dama desaparecida. Copias de la misma serán enviadas a sus hijos señores Dr. Armando L. Fuentes y Beatriz Cotes de Fuentes. Dr. Luis Huertas Lozano y Marta Cotes de Huertas Dr. Ismael Noguera Gómez y Mercedes Cotes de Noguera, Dr. Jaime Cotes C. y Carmen Escobar de Cotes. Dr. Edgardo A. Cotes C., Fernando Cotes y señora. Dr. Luis Cotes C. y señoritas Cecilia, Judith, Ilsa y Lilián Cotes.

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio en el acta de la sesión plenaria de esta fecha, de su sentimiento de pesar por la muerte de la señora Isabel Franco de Páez, ocurrida en esta ciudad el 16 del presente mes, y con tal motivo hace llegar su más sentida manifestación de condolencia al Doctor Humberto Murcia Ballén, miembro muy prestante de la Corporación, y a su señora Elizabeth Páez de Murcia, a sus hijos y demás miembros de su familia". (Sesión del día 28 de septiembre).

Copia de esta moción, en nota de estilo será entregada por una comisión de la Corte al Magistrado Dr. Murcia Ballén y su señora.

"La Corte Suprema de Justicia, en sesión de esta fecha, presenta a la señora Doña María Belén Fernández viuda de Garviras y a su distinguida familia, su sentimiento de pesar con motivo del reciente fallecimiento de su hijo el Sr. Dr. Ernesto Garviras Fernández quien, con las luces de

su inteligencia y de su pulcritud honró el Foro Nortasantandereano y de especial manera a la administración de Justicia, a la cual sirvió con singular esmero desde diversas posiciones, contándose entre ellas las de Magistrado de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de Pamplona y Cúcuta, entidades a las cuales se hace extensiva esta manifestación de condolencia". (Sesión del día 19 de octubre).

Transcribese en nota de estilo a la señora madre del extinto y a su familia, al igual que a los Tribunales de Pamplona y de Cúcuta, Corporación esta última en la cual prestaba sus meritorios servicios para la fecha de su deceso.

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión Plenaria de la fecha deja constancia de su profundo pesar por la muerte del Dr. Lucrecio Jaramillo Vélez, distinguido exponente del Foro Antioqueño, Decano de Derecho y Catedrático de la misma, así como al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, quien ejercía en el momento de su deceso con lujo de competencia y brillo el cargo de Consejero de Estado, y se asocia al duelo que aflige a su distinguida familia, al Honorable Consejo de Estado y a las Universidades de Antioquia y del Rosario". (Sesión del día 2 de noviembre).

Insértese en la Gaceta Judicial y transcribese en nota de estilo a sus familiares y a las entidades anteriormente citadas.

"La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sesión de la fecha, deplora el fallecimiento del Dr. Rodrigo Noguera Barreneche, jurista eminente que enaltecio la Cátedra Universitaria y polígrafo egregio que enriqueció las letras patrias con el aporte de valiosos y originales estudios". (Sesión del día 30 de noviembre).

Copia de esta moción, será entregada en nota de estilo al Dr. Rodrigo Noguera Laborde, conjuer de la Corte; a la viuda y demás familiares.

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, deplora el fallecimiento de la señora Magdalena Méndez viuda de Escobar, matrona de aquilatadas virtudes y madre del Doctor Miguel Escobar Méndez, Ministro de

Justicia, a quien, con ocasión de su duelo, le expresa los más sinceros sentimientos de pesar, lo propio que a su dignísima esposa, Doña Sofía de Escobar". (Sesión del 14 de diciembre).

Copia de esta moción, en nota de estilo, será entregada al Dr. Miguel Escobar Méndez por la Sala de Gobierno.

ESTATUTO DE CAPITALLES
(Decreto 1299 de 1971)

Competencia de la Corte para conocer de su inexecutableidad; es un acto de derecho público interno. — La armonización de los regímenes jurídicos de los estados contratantes a que se refiere el artículo 15 del Pacto de Montevideo, sólo es posible por los medios idóneos o sea aquellos capaces de darles vigor. — El decreto demandado viola el numeral 11 del artículo 76 de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 20 de enero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano James W. Raisbeck, en ejercicio de acción pública, pide que se declare inexecutable el Decreto 1299 de 30 de junio de 1971, "por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena".

Tenor del acto acusado

"DECRETO NUMERO 1299 DE 1971
(junio 30)

"por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías del Acuerdo de Cartagena.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular de las que le confiere la Ley 88 de 1961, y

"Considerando:

"Que por medio de la Ley 88 de 1961 se autorizó la adhesión de Colombia al Tratado de Montevideo;

"Que el artículo 15 del Tratado de Montevideo dispone la armonización de los tratamientos aplicables a los capitales procedentes de fuera de la zona, objetivo que ha sido considerado igualmente por Resoluciones posteriores de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC;

"Que el Gobierno en uso de las facultades otorgadas por la Ley 88 de 1961, exidió el Decreto número 1245 del 8 de agosto de 1969 mediante el cual se aprobó el Acuerdo de Integración Subregional del Grupo Andino, denominado Acuerdo de Cartagena, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú;

"Que el artículo 27 del Acuerdo de Integración Subregional establece que 'Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los países miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Los países miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión';

"Que la Comisión del Acuerdo de Cartagena en su Tercer Período de Sesiones Extraordinarias aprobó por medio de la Decisión número 24 del 31 de diciembre de 1970, un régimen común de tratamiento a

los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, para los países miembros del Grupo Andino;

“Que la misma Comisión en su IV Período de Sesiones Extraordinarias aprobó por medio de la Decisión número 37 del 24 de junio de 1971, los ajustes relativos al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, establecido por la Decisión número 24,

“Decreta:

“Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1971 entrará en vigencia el siguiente Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena por medio de la Decisión 24 con los ajustes contenidos en la Decisión Nº 37:

“REGIMEN COMUN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS Y SOBRE MARCAS, PATENTES, LICENCIAS Y REGALIAS”

CAPITULO I

“Artículo 1º Para los efectos del presente régimen se entiende por:

“Inversión Extranjera Directa: Los aportes provenientes del exterior de propiedad de personas naturales o empresas extranjeras, al capital de una empresa, en monedas libremente convertibles, plantas industriales, maquinaria o equipos, con derecho a la reexportación de su valor y a la transferencia de utilidades al exterior.

“Igualmente se considera como inversión extranjera directa las inversiones en moneda nacional provenientes de recursos con derecho a ser remitidos al exterior.

“Inversionista Extranjero: El propietario de una inversión extranjera directa.

“Inversionista Nacional: El Estado, las personas naturales nacionales, las personas jurídicas nacionales que no persigan fin de lucro y las empresas nacionales definidas en este artículo. Se considerarán también como inversionistas nacionales a las personas naturales extranjeras con residencia ininterrumpida en el país receptor no inferior a un año, que renuncien ante el organismo

nacional competente el derecho de reexportar el capital y transferir utilidades al exterior.

“Empresa Nacional: La constituida en el país receptor y cuyo capital pertenezca en más del 80% a inversionistas nacionales, siempre que, a juicio del organismo nacional competente, esa proporción se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.

“Empresa Mixta: La constituida en el país receptor y cuyo capital pertenezca a inversionistas nacionales en una proporción que fluctúe entre el cincuenta y uno por ciento y el ochenta por ciento, siempre que, a juicio del organismo nacional competente, esa proporción se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.

“Empresa Extranjera: Aquella cuyo capital perteneciente a inversionistas nacionales es inferior al cincuenta y uno por ciento o, cuando siendo superior, a juicio del organismo nacional competente, ese porcentaje no se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.

“Inversión Nueva: La que se realiza con posterioridad al primero de julio de 1971, ya sea en empresas existentes o empresas nuevas.

“Reinversión: La inversión de todo o parte de las utilidades no distribuidas provenientes de una inversión extranjera directa en la misma empresa que las haya generado.

“País Receptor: Aquel en el que se efectúa la inversión extranjera directa.

“Comisión: La Comisión del Acuerdo de Cartagena.

“Junta: La Junta del Acuerdo de Cartagena.

“País Miembro: Uno de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

“Artículo 2º Todo inversionista extranjero que desee invertir en alguno de los Países Miembros deberá presentar su solicitud ante el organismo nacional competente el cual, previa evaluación, la autorizará cuando corresponda a las prioridades del desarrollo del país receptor. La solicitud deberá atenerse a la pauta que se señala en el anexo número 1 del régimen.

La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá aprobar criterios comunes para la evaluación de la inversión extranjera directa en los Países Miembros.

“Artículo 3º Los Países Miembros no autorizarán inversión extranjera directa en actividades que consideren adecuadamente atendidas por empresas existentes.

“Tampoco autorizarán inversión extranjera directa destinada a la adquisición de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales.

“Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior aquellas inversiones extranjeras directas que se hagan en una empresa nacional para evitar su quiebra inminente, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

“a) Que el organismo encargado del control de las sociedades anónimas en el país respectivo o su equivalente compruebe la inminencia de su quiebra;

“b) Que la empresa acredite haber otorgado opción de compra preferente a inversionistas nacionales o subregionales; y

“c) Que el inversionista extranjero se comprometa a poner en venta las acciones, participaciones o derechos que adquiera en la empresa, para su compra por inversionistas nacionales en el porcentaje necesario para constituir una empresa nacional en un plazo que no exceda de 15 años y que se fijará en cada caso de acuerdo con las características del sector. La autorización expedida por el organismo nacional competente contendrá el plazo y las condiciones en que se cumplirá dicha obligación, la forma en que se determinará el valor de las acciones, participaciones o derechos al tiempo de su venta y, si fuere el caso, los sistemas que aseguren el traspaso de éstas a inversionistas nacionales.

“Artículo 4º Podrá autorizarse la participación de inversionistas extranjeros en empresas nacionales o mixtas siempre que se trate de la ampliación del capital de la empresa respectiva y que esa participación no modifique la calidad de nacional o mixta de ésta.

“Artículo 5º Toda inversión extranjera directa se registrará ante el organismo nacional competente junto con el convenio en que se determinen las condiciones de la au-

torización. El monto de la inversión se registrará en moneda libremente convertible.

“Artículo 6º El control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los inversionistas extranjeros estará a cargo del organismo que registra la inversión, en coordinación con las reparticiones o dependencias estatales competentes en cada caso.

“Además de las funciones que se señalan en otras disposiciones del presente régimen y de las que se establezcan en el reglamento respectivo, corresponderá al organismo nacional competente:

“a) Controlar el cumplimiento de los compromisos de participación nacional en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial y en el capital de la empresa;

“b) Autorizar en forma excepcional la compra de acciones;

“c) Establecer un sistema de información y control de los precios de los productos intermedios que suministren los proveedores de tecnología o capital extranjero;

“d) Autorizar la transferencia al exterior, en divisas libremente convertibles, de toda suma a cuyo envío tengan derecho las empresas o los inversionistas según el presente régimen y las leyes nacionales del país respectivo;

“e) Centralizar los registros estadísticos, contables, de información y control relacionados con la inversión extranjera directa; y

“f) Autorizar los contratos de licencia para uso de tecnología importada y para la explotación de marcas y patentes.

“Artículo 7º El inversionista extranjero tendrá derecho a reexportar el capital invertido cuando venda sus acciones, participaciones o derechos a inversionistas nacionales o cuando se produzca la liquidación de la empresa.

“La venta de acciones, participaciones o derechos de un inversionista extranjero a otro inversionista extranjero deberá ser previamente autorizada por el organismo nacional competente y no se considerará como reexportación de capital.

“Artículo 8º Se entiende por capital reexportable el formado por el monto de la inversión extranjera directa inicial registrada y efectivamente realizada, más las re-

inversiones efectuadas en la misma empresa conforme a lo dispuesto en el presente régimen y menos las pérdidas netas, si las hubiere.

“En los casos en que hubiere participación de inversionistas nacionales, la disposición anterior debe entenderse limitada al porcentaje de inversión extranjera directa en lo que dice relación con las reinversiones efectuadas y con las pérdidas netas.

“Artículo 9º En el caso de liquidación de la empresa, la diferencia resultante entre el valor real de los activos netos y el capital reexportable definido en el artículo anterior, se considerará como ganancia de capital y podrá transferirse al exterior previo pago de los impuestos correspondientes.

“Artículo 10. El inversionista extranjero tendrá derecho a transferir al exterior las sumas que obtenga como consecuencia de la venta de sus acciones, participaciones o derechos, previo pago de los impuestos correspondientes.

“Artículo 11. La conversión de las sumas que tenga derecho a remitir al exterior un inversionista extranjero se realizará al tipo de cambio vigente en el momento de efectuarse el giro.

“Artículo 12. La reinversión de las utilidades percibidas por las empresas extranjeras será considerada como una inversión nueva y no podrá hacerse sin previa autorización y registro.

“Artículo 13. Los gobiernos de los Países Miembros podrán admitir la reinversión de las utilidades percibidas por la empresa extranjera, sin necesidad de autorización particular, hasta un monto que no exceda anualmente al cinco por ciento del capital de la empresa respectiva. En estos casos subsiste la obligación de registro.

“Artículo 14. Los créditos externos que contrate una empresa requieren autorización previa del organismo competente y deben ser registrados ante el mismo.

Se podrán autorizar límites globales de endeudamiento externo por períodos determinados. Los contratos de crédito celebrados dentro de los límites globales, autorizados, deberán ser registrados ante el organismo competente.

“Artículo 15. Los gobiernos de los países miembros se abstendrán de avalar o garantizar en cualquier forma, ya sea directamente o por intermedio de instituciones oficiales o semioficiales, operaciones de crédito externo celebradas por empresas extranjeras en que no participe el Estado.

“Artículo 16. Las transferencias al exterior que efectúen las empresas por concepto de amortización e intereses por el uso de crédito externo se autorizarán en los términos del contrato registrado.

“Para los contratos de crédito externo convenidos entre casa matriz y filiales o entre filiales de una misma empresa extranjera, la tasa de interés efectivo anual no podrá exceder en más de 3 puntos la tasa de interés de los valores de primera clase vigentes en el mercado financiero del país de origen de la moneda en que se haya registrado la operación. Para los contratos de crédito externo distintos del señalado anteriormente, la tasa de interés efectivo anual que paguen las empresas será determinada por el organismo nacional competente, debiendo estar estrechamente relacionada con las condiciones prevalecientes en el mercado financiero del país en que se haya registrado la operación.

“Para los efectos del presente artículo se entiende por interés efectivo el costo total que debe pagar el deudor por la utilización del crédito incluyendo comisiones y gastos de todo orden.

“Artículo 17. En materia de crédito interno las empresas extranjeras tendrán acceso únicamente al de corto plazo, en los términos y condiciones que fije el reglamento que sobre esta materia dicte la comisión, a propuesta de la Junta.

“Artículo 18. Todo contrato sobre importación de tecnología y sobre patentes y marcas deberá ser examinado y sometido a la aprobación del organismo competente del respectivo País Miembro, el cual deberá avaluar la contribución efectiva de la tecnología importada mediante la estimación de sus utilidades probables, el precio de los bienes que incorporen tecnología u otras formas específicas de cuantificación del efecto de la tecnología importada.

“Artículo 19. Los contratos sobre importación de tecnología deberán contener, por lo menos, cláusulas sobre las materias siguientes:

“a) Identificación de las modalidades que revista la transferencia de la tecnología que importa;

“b) Valor contractual de cada uno de los elementos involucrados en la transferencia de tecnología, expresada en forma similar a la utilizada en el registro de la inversión extranjera directa; y

“c) Determinación del plazo de vigencia.

“Artículo 20. Los Países Miembros no autorizarán la celebración de contratos sobre transferencia de tecnología externa o sobre patentes que contengan:

“a) Cláusulas en virtud de las cuales el suministro de tecnología lleve consigo la obligación, para el país o la empresa receptora, de adquirir de una fuente determinada bienes de capital, productos intermedios, materias primas u otras tecnologías o de utilizar permanentemente personal señalado por la empresa proveedora de tecnología. En casos excepcionales, el país receptor podrá aceptar cláusulas de esta naturaleza para la adquisición de bienes de capital, productos intermedios o materias primas, siempre que su precio corresponda a los niveles corrientes en el mercado internacional;

“b) Cláusulas conforme a las cuales la empresa vendedora de tecnología se reserve el derecho de fijar los precios de venta o reventa de los productos que se elaboren con base en la tecnología respectiva;

“c) Cláusulas que contengan restricciones referentes al volumen y estructura de la producción;

“d) Cláusulas que prohíban el uso de tecnologías competidoras;

“e) Cláusulas que establezcan opción de compra, total o parcial, en favor del proveedor de la tecnología;

“f) Cláusulas que obliguen al comprador de tecnología a transferir al proveedor los inventos o mejoras que se obtengan en virtud de uso de dicha tecnología;

“g) Cláusulas que obliguen a pagar regalías a los titulares de las patentes por patentes no utilizadas; y

“h) Otras cláusulas de efecto equivalente.

“Salvo casos excepcionales, debidamente calificados por el organismo competente del país receptor, no se admitirán cláusulas en que se prohíba o limite de cualquier manera la exportación de los productos elaborados a base de la tecnología respectiva.

“En ningún caso se admitirán cláusulas de esta naturaleza en relación con el intercambio subregional o para la exportación de productos similares a terceros países.

“Artículo 21. Las contribuciones tecnológicas intangibles darán derecho al pago de regalías, previa autorización del organismo nacional competente, pero no podrán computarse como aporte de capital.

“Cuando esas contribuciones sean suministradas a una empresa extranjera por su casa matriz o por otra filial de la misma casa matriz, no se autorizará el pago de regalías ni se admitirá deducción alguna por ese concepto para efectos tributarios.

“Artículo 22. Las autoridades nacionales emprenderán una tarea continua y sistemática de identificación de las tecnologías disponibles en el mercado mundial para las distintas ramas industriales, con el fin de disponer de las soluciones alternativas más favorables y convenientes para las condiciones económicas de la subregión y remitirán los resultados de sus trabajos a la Junta. Esta acción se adelantará en forma coordinada con las que en el Capítulo V de este régimen se adopten en relación con la producción de tecnología nacional o subregional.

“Artículo 23. La Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará, antes del 30 de noviembre de 1972, un programa encaminado a promover y proteger la producción de tecnología subregional, así como la adopción y asimilación de tecnologías existentes.

“Este programa deberá contener, entre otros elementos:

“a) Beneficios especiales, tributarios o de otro orden, para estimular la producción de tecnología y especialmente de las relacionadas con el uso intensivo de insumos de origen subregional o que estén diseñadas para aprovechar eficazmente los factores productivos subregionales;

“b) Fomento de las exportaciones a terceros países de productos elaborados a base de tecnología subregional; y

“c) Canalización de ahorro interno hacia el establecimiento de centros subregionales o nacionales de investigación y desarrollo.

“Artículo 24. Los Gobiernos de los Países Miembros darán preferencia en sus adquisiciones a los productos que incorporen tecnología de origen subregional en la forma que la Comisión estime conveniente. La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá proponer a los Países Miembros el establecimiento de gravámenes a los productos que utilicen marcas de origen extranjero que den lugar al pago de regalías, cuando en su elaboración se emplee tecnología de público conocimiento o fácil acceso.

“Artículo 25. Los contratos de licencia para la explotación de marcas de origen extranjero en el territorio de los Países Miembros no podrán contener cláusulas restrictivas tales como:

“a) Prohibición o limitación de exportar o vender en determinados países los productos elaborados al amparo de la marca respectiva, o productos similares;

“b) Obligación de utilizar materias primas, bienes intermedios y equipos suministrados por el titular de la marca o de sus afiliados. En casos excepcionales, el país receptor podrá aceptar cláusulas de esta naturaleza siempre que el precio de los mismos corresponda a los niveles corrientes en el mercado internacional;

“c) Fijación de precios de venta o reventa de los productos elaborados al amparo de la marca;

“d) Obligación de pagar regalías al titular de la marca por marcas no utilizadas;

“e) Obligación de utilizar permanentemente personal suministrado o señalado por el titular de la marca; y

“f) Otras de efecto equivalente.

“Artículo 26. La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá señalar procesos de producción, productos o grupos de productos respecto de los cuales no se podrá otorgar privilegios de patentes en ninguno de los Países Miembros. Asimismo, podrá decidir sobre el tratamiento de los privilegios ya concedidos.

CAPITULO II

“Artículo 27. Gozarán de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena únicamente los productos producidos por las empresas nacionales y mixtas de los Países Miembros, así como por las empresas extranjeras que se encuentren en vía de transformarse en empresas nacionales o mixtas en los términos establecidos en el presente Capítulo.

“Artículo 28. Las empresas extranjeras existentes en el territorio de cualquier país miembro que deseen gozar de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena para sus productos, deberán convenir con el organismo competente del país receptor, dentro de los tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente régimen, su transformación en empresas nacionales o mixtas, en forma gradual y progresiva, con las modalidades establecidas en el artículo 31.

“Al finalizar el mencionado plazo de tres años, deberá haber, en todo caso, una participación de inversionistas nacionales en el capital de la empresa no inferior al quince por ciento de éste.

“El plazo dentro del cual deberá operarse dicha transformación no podrá exceder de quince años en Colombia, Chile y Perú, ni de veinte años en Bolivia y el Ecuador, contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente instrumento.

“Al cumplirse los dos tercios del plazo convenido para la transformación deberá haber una participación de inversionistas en el capital de las mencionadas empresas, no inferior al cuarenta y cinco por ciento de éste.

“Se entenderá por empresas extranjeras actualmente existentes aquéllas que se encuentren legalmente constituidas en el territorio del país respectivo el 30 de junio de 1971.

“Artículo 29. Los organismos nacionales encargados de la expedición de certificados de origen de las mercaderías otorgarán dichos certificados a los productos producidos por las empresas extranjeras actualmente existentes que, dentro del plazo de tres años de que trata el primer párrafo del artículo 28, expresen formalmente su intención de

transformarse en empresas nacionales o mixtas ante el gobierno del país receptor.

Los productos de las empresas extranjeras actualmente existentes que no celebren el convenio para transformarse en empresas nacionales o mixtas dentro del mencionado plazo de tres años, no podrán disfrutar de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo y, en consecuencia, no le será extendido el certificado de origen por la autoridad competente.

“Artículo 30. Las empresas extranjeras que se establezcan en el territorio de cualquier País Miembro a partir del 1º de julio de 1971, se obligarán, en representación de sus inversionistas, a poner en venta para ser adquirido por inversionistas nacionales, en forma gradual y progresiva y de acuerdo a lo previsto en el artículo 31, el porcentaje de sus acciones, participaciones o derechos que sea necesario para que dichas empresas se transformen en empresas mixtas, en un plazo que no podrá exceder de quince años en Colombia, Chile y Perú, ni de veinte años en Bolivia y el Ecuador.

“En el caso de Colombia, Chile y Perú, el convenio respectivo deberá estipular una participación de inversionistas nacionales en el capital de la empresa no inferior al quince por ciento de éste en el momento en que inicie su producción, no inferior al treinta por ciento cuando se haya cumplido una tercera parte del plazo convenido, no inferior al cuarenta y cinco por ciento una vez transcurridas las dos terceras partes del mismo.

“En el caso de Bolivia y el Ecuador, la participación progresiva de inversionistas nacionales en el capital de la empresa deberá ser no menor del cinco por ciento a los tres años de iniciada la producción, no inferior al diez por ciento cuando se haya cumplido una tercera parte del plazo convenido y no inferior al treinta y cinco por ciento una vez transcurridas las dos terceras partes del mismo.

“En el cálculo de los porcentajes de que trata este artículo, se computará como de inversionistas nacionales cualquier participación de inversionistas subregionales o de la Corporación Andina de Fomento.

“En todo caso, el plazo de veinte años, respecto de Bolivia y el Ecuador, se conta-

rará después de dos años de iniciada la producción.

“Artículo 31. Los convenios sobre transformación de empresas extranjeras en empresas mixtas deberán contener, entre otras, las estipulaciones siguientes:

“a) El plazo dentro del cual se cumplirá la obligación de transformar la empresa extranjera en empresa mixta;

“b) La gradualidad del proceso de transferencia de las acciones, participaciones o derechos, a favor de inversionistas nacionales, incluyendo en dicha gradualidad, por lo menos, la regla sobre porcentajes mínimos de que tratan los artículos 28 y 30;

“c) Reglas que aseguren la progresiva participación de los inversionistas nacionales o de sus representantes en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa, por lo menos a partir de la fecha en que ésta inicie su producción;

“d) La forma en que se determinará el valor de las acciones, participaciones o derechos, al tiempo de su venta; y

“e) Los sistemas que aseguren el traspaso de las acciones, participaciones o derechos, a inversionistas nacionales.

“Artículo 32. Los productos de las empresas extranjeras gozarán de las ventajas derivadas del programa de liberación del Acuerdo de Cartagena durante el plazo convenido para su transformación en empresas mixtas, en las condiciones acordadas en el convenio respectivo. Si la empresa dejare de cumplir las obligaciones estipuladas en el respectivo convenio, o si al término del plazo pactado no se hubiere efectuado la transformación de la empresa extranjera en empresa mixta, sus productos dejarán de gozar de las ventajas del mencionado programa de liberación, y, en consecuencia, no podrán ser amparados por certificados de origen.

“Artículo 33. Dentro de las materias comprendidas en el presente régimen, los derechos en él consagrados para las empresas extranjeras y mixtas son los máximos que les podrán ser otorgadas por los Países Miembros.

“Artículo 34. Las empresas extranjeras cuya producción esté destinada en un ochenta por ciento o más a exportaciones a mercados de terceros países no estarán

obligadas a sujetarse a las normas de este Capítulo. En tal caso, los productos de dichas empresas no podrán disfrutar en ninguna forma de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

“Artículo 35. La obligación de las empresas extranjeras de poner en venta determinados porcentajes de las acciones, participaciones o derechos a que se refieren los artículos 3º, 28 y 30 será controlada por el organismo nacional competente del ramo. Esta obligación se cumplirá bien por la venta a los particulares, al Estado o a empresas del Estado del país receptor.

“Artículo 36. Se considerarán empresas mixtas aquéllas en que participen el Estado o empresas del Estado, aunque dicha participación sea inferior al cincuenta y uno por ciento del capital, siempre que la representación estatal tenga capacidad determinante en las decisiones de la empresa. Corresponderá a la Comisión, a propuesta de la Junta, establecer el porcentaje mínimo de la participación del Estado o de empresas del Estado a que se refiere este artículo, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen.

“Artículo 37. Los inversionistas extranjeros tendrán derecho, previa autorización del organismo nacional competente, a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, las utilidades netas comprobadas que provengan de la inversión extranjera directa sin pasar del catorce por ciento anual de la misma.

En casos especiales, la Comisión, a petición de cualquier País Miembro, podrá autorizar porcentajes superiores a lo establecido en este artículo.

CAPITULO III

“Artículo 38. Cada País Miembro podrá reservar sectores de actividad económica para las empresas nacionales, públicas o privadas y determinar si se admite en ellos la participación de empresas mixtas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos del presente Capítulo, la Comisión, a propuesta de la Junta, podrá determinar los sectores que todos los Países Miembros reservarán para las empresas nacionales, pú-

blicas o privadas, y a establecer si se admite en ellos la participación de empresas mixtas.

“Artículo 39. Las empresas extranjeras en los sectores a que se refiere el presente Capítulo, no estarán obligadas a sujetarse a lo dispuesto en el capítulo anterior sobre transformación de empresas extranjeras en empresas nacionales o mixtas. Sin embargo, estarán sometidas a las demás disposiciones del régimen común y a las especiales que se detallan en los artículos 40 a 43 inclusive.

“Artículo 40. Durante los diez primeros años de vigencia del presente régimen, se podrá autorizar la actividad de empresas extranjeras en el sector de productos básicos bajo el sistema de concesiones, siempre que el plazo del contrato respectivo no exceda de veinte años.

Para los efectos del presente régimen se entiende por sector de productos básicos el que comprende las actividades primarias de exploración y explotación de minerales de cualquier clase, incluyendo los hidrocarburos líquidos y gaseosos, gaseoductos, oleoductos y la explotación forestal.

Los Países Miembros no autorizarán deducciones por agotamiento para fines tributarios a las empresas que inviertan en este sector.

La participación de empresas extranjeras en la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, se autorizará preferentemente en la forma de contratos de asociación con empresas del Estado del país receptor.

Los Países Miembros podrán acordar a las empresas extranjeras establecidas en este sector, tratamientos diferentes a los previstos en el artículo 37.

“Artículo 41. No se admitirá el establecimiento de empresas extranjeras ni nueva inversión extranjera directa en el sector de servicios públicos. Se exceptúan de esta norma las inversiones que tuvieren que realizar las empresas extranjeras actualmente existentes para operar en condiciones de eficiencia técnica y económica.

“Para estos efectos, se consideran servicios públicos los de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones.

“Artículo 42. No se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, banca comercial y demás instituciones financieras.

Los bancos extranjeros actualmente existentes en el territorio de los Países Miembros dejarán de recibir depósitos locales en cuenta corriente, en cuentas de ahorros o a plazo fijo, dentro de un plazo de tres años contados desde la entrada en vigor del presente régimen.

“Los bancos extranjeros actualmente existentes que deseen continuar recibiendo depósitos locales de cualquier especie, deberán transformarse en empresas nacionales, para cuyo efecto pondrán en venta acciones que correspondan por lo menos al ochenta por ciento de su capital para su adquisición por inversionistas nacionales dentro del plazo señalado en el inciso anterior.

“Artículo 43. No se admitirá nueva inversión extranjera directa en empresas de transporte interno, publicidad, radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas ni en las dedicadas a la comercialización interna de productos de cualquier especie.

Las empresas extranjeras que operen actualmente en estos sectores deberán transformarse en empresas nacionales, para cuyo efecto deberán poner en venta por lo menos el ochenta por ciento de sus acciones para su adquisición por inversionistas nacionales en un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la entrada en vigor del presente régimen.

“Artículo 44. Cuando a juicio del país receptor existan circunstancias especiales, dicho país podrá aplicar normas diferentes a las previstas en los artículos 40 a 43 inclusive.

“Los productos de empresas extranjeras comprendidas en los sectores de este Capítulo que no convengan su transformación en empresas nacionales o mixtas o respecto de las cuales los Países Miembros apliquen las normas diferentes a que se refiere el inciso anterior, no podrán gozar de las ventajas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

“CAPITULO IV

“Artículo 45. El capital de las sociedades

por acciones deberá estar representado en acciones nominativas.

Las acciones al portador actualmente existentes, deberán transformarse en acciones nominativas dentro del plazo de un año, contado desde la entrada en vigor de este régimen.

“Artículo 46. Cuando se trate de proyectos que correspondan a productos reservados para Bolivia o el Ecuador por aplicación del artículo 50 del Acuerdo de Cartagena, los cuatro países restantes se comprometen a no autorizar inversión extranjera directa en sus territorios, salvo lo estipulado en contratos celebrados antes del 31 de diciembre de 1970.

“Artículo 47. La Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará, a más tardar el 30 de noviembre de 1971, un convenio destinado a evitar la doble tributación entre los Países Miembros.

Dentro del mismo plazo la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará un convenio tipo para la celebración de arreglos sobre doble tributación entre los Países Miembros y otros Estados ajenos a la subregión. Entre tanto los Países Miembros se abstendrán de celebrar convenios de esta naturaleza con ningún país ajeno a la subregión.

“Artículo 48. Los Países Miembros se comprometen a mantenerse recíprocamente informados y a informar a la Junta acerca de la aplicación del presente régimen en sus territorios y en especial sobre las normas del capítulo segundo. Asimismo, se comprometen a establecer un sistema permanente de intercambio de informaciones sobre las autorizaciones de inversión extranjera o de importación de tecnología que otorguen en sus territorios con el objeto de facilitar una creciente armonización de sus políticas y de mejorar su capacidad de negociación para obtener condiciones no menos favorables para el país receptor que aquéllas que se hayan negociado en casos similares con cualquier otro País Miembro.

“Asimismo, se comprometen a coordinar estrechamente su acción en los organismos y foros internacionales que consideren materias relacionadas con inversiones extranjeras o transferencia de tecnología.

“Artículo 49. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 79, 81 y 99 del Acuerdo de

Cartagena, cualquier País Miembro que se considere perjudicado por importaciones de productos de empresas extranjeras, efectuadas al amparo del Programa de Liberación de dicho Acuerdo, podrá solicitar a la Junta autorización para adoptar las medidas correctivas necesarias para evitar el perjuicio.

“Artículo 50. Los Países Miembros no concederán a los inversionistas extranjeros ningún tratamiento más favorable que el que otorguen a los inversionistas nacionales.

“Artículo 51. En ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencias de tecnología se admitirán cláusulas que sustraigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencias nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los Estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas.

“Las discrepancias entre los Países Miembros del presente régimen con motivo de su interpretación o ejecución, serán resueltas siguiendo el procedimiento señalado en el Capítulo Segundo, Sección D, “De la solución de controversias”, del Acuerdo de Cartagena.

“CAPITULO V

“Artículo 52. Conforme a lo dispuesto en el presente régimen y en el Capítulo Segundo del Acuerdo de Cartagena, corresponden a la Comisión y a la Junta las siguientes facultades:

“A la Comisión

“a) Decidir sobre las propuestas que la Junta eleve a su consideración respecto del tratamiento a los capitales extranjeros, propiedad industrial y del sistema de producción y comercialización de tecnología, en cumplimiento del presente régimen;

“b) Aprobar, a propuesta de la Junta, los reglamentos que sean necesarios para la mejor aplicación del régimen común; y

“c) Adoptar las demás medidas que tiendan a facilitar la consecución de sus objetivos.

“A la Junta

“a) Velar por la aplicación y el cumplimiento del régimen y de los reglamentos que sobre la materia apruebe la Comisión;

“b) Centralizar la información estadística, contable o de cualquiera otra naturaleza, relacionada con la inversión extranjera o transferencia de tecnología, proveniente de los Países Miembros;

“c) Acopiar información económica y jurídica sobre la inversión extranjera y transferencia de tecnología y suministrarla a los Países Miembros; y

“d) Proponer a la Comisión las medidas y los reglamentos necesarios para la mejor aplicación del presente régimen.

“Artículo 53. En la adopción de decisiones sobre las materias comprendidas en el presente régimen, la Comisión se sujetará al procedimiento establecido en el literal a) del artículo 11 del Acuerdo de Cartagena.

“Artículo 54. Los Países Miembros crearán una Oficina Subregional de Propiedad Industrial que tendrá las siguientes funciones:

“a) Servir de órgano de enlace entre las oficinas nacionales de propiedad industrial;

“b) Recopilar y difundir informaciones sobre propiedad industrial a las oficinas nacionales;

“c) Preparar contratos tipos de licencias para el uso de marcas o explotación de patentes en la subregión;

“d) Asesorar a las oficinas nacionales en todos los asuntos relacionados con la aplicación de las normas comunes sobre propiedad industrial que se adopten en el reglamento a que se refiere el artículo transitorio G);

“e) Adelantar estudios y presentar recomendaciones a los Países Miembros sobre patentes de invención.

“Artículo 55. La Comisión, a propuesta de la Junta, establecerá un sistema subregional para el fomento, desarrollo, producción y adaptación de tecnología que tendrá a su cargo, además la función de centralizar la información a que se refiere el artículo 22 del presente régimen y difundirla entre los Países Miembros, junto con la que obtenga directamente sobre las mismas materias y sobre las condiciones de comercialización de la tecnología.

“Disposiciones transitorias

“Artículo A). El presente régimen entrará en vigor cuando todos los Países Miembros

hayan depositado en la Secretaría de la Junta los instrumentos por los cuales lo pongan en práctica en sus respectivos territorios, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena.

“Artículo B). Las inversiones extranjeras existentes en el territorio de los Países Miembros a la fecha de entrada en vigor del presente régimen, deberán registrarse ante el respectivo organismo nacional competente dentro de los seis meses siguientes.

“Estas inversiones seguirán gozando de los beneficios que les otorgan las disposiciones vigentes en todo lo que no sea contrario al presente régimen.

“Artículo C) Mientras no entre en vigor el reglamento previsto en el artículo transitorio G) del presente régimen, los Países Miembros se abstendrán de celebrar unilateralmente convenios sobre propiedad industrial con terceros países.

“Artículo D) Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, cada País Miembro designará el organismo u organismos competentes para la autorización, registro y control de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología e informará a los otros Países Miembros y a la Junta sobre esa designación.

“Artículo E). Todos los contratos sobre importación de tecnología y sobre licencias para la explotación de marcas o patentes de origen extranjero, celebrados hasta la fecha de entrada en vigor del presente régimen, deberán ser registrados ante el organismo nacional competente dentro de los seis meses siguientes a dicha fecha.

“Artículo F). Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará el reglamento de la oficina Subregional de Propiedad Industrial.

“Artículo G). Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, la Comisión, a propuesta de la Junta, adoptará un reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial que comprenderá entre otros, los temas que figuran en el Anexo número 2.

“Artículo H). Los Países Miembros se comprometen a no establecer incentivos a la inversión extranjera diferentes a los con-

templados en sus legislaciones de fomento industrial a la fecha de entrada en vigor del presente régimen, mientras no se cumpla el compromiso previsto en el artículo 28, inciso segundo, del Acuerdo de Cartagena, sobre armonización de las legislaciones de fomento industrial.

“Asimismo, antes del 30 de noviembre de 1972, la Comisión, a propuesta de la Junta, adoptará las medidas necesarias para armonizar el régimen de incentivos aplicables a los demás sectores.

“Artículo 1º Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente régimen, la Comisión, a propuesta de la Junta, determinará el tratamiento aplicable al capital de propiedad de inversionistas nacionales de cualquier País Miembro distinto del país receptor.

“Dentro del mismo plazo, la Comisión, a propuesta de la Junta, determinará las normas aplicables a las inversiones que realicen la Corporación Andina de Fomento en cualquiera de los Países Miembros”.

“Artículo 2º Este Decreto rige a partir del 1º de julio de 1971.

“Comuníquese, publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a treinta de junio de mil novecientos setenta y uno”.

Contenido del Decreto 1299

Una lectura somera del Decreto 1299 referido, muestra que éste contiene disposiciones que, no obstante hallarse íntimamente vinculadas y tirar a parecidos fines, versan sobre diversos puntos, como son los siguientes:

Condiciones especiales que se imponen a extranjeros para el ejercicio de determinados derechos civiles, con las consiguientes limitaciones, o negativas de gozar y usar de los mismos derechos. En esta línea destacan los artículos 3, 4, 13, 16 (2), 17, 28, 30, 31, 33, 37, 40, 41, 42, 43, 44 (1), 46.

Régimen de las sociedades y demás personas jurídicas. Se distinguen los artículos 28, 30, 31, 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43 y 46.

Intervención del Estado en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes: Arts. 42, 43.

Y en los servicios públicos y privados: Artículo 41, verbigracia.

Reglas sobre marcas, patentes, etc. Deben señalarse en esta agrupación, entre otros, los artículos 20, 21, 25, 26 (este último en cuanto señala como obligatorias futuras condiciones que sobre estas materias señale la Comisión del Pacto Andino).

Reglamentación que concierne a la importación, exportación, etc., de divisas extranjeras: artículos 37 y 46.

Régimen bancario nacional y funcionamiento de bancos extranjeros: artículos 42, y 43.

Código de Comercio y disposiciones complementarias sobre las sociedades mercantiles: 45, entre varios otros.

Sería prolijo indicar otros asuntos egulados en el Decreto 1299, como, por caso, los que tocan con el régimen tributario en vigor.

Sencilla apreciación acerca de las disposiciones citadas y las demás que con ellas se enlazan, indica a las claras que ellas contienen normas generales, impersonales, objetivas; es decir, que tienen carácter legislativo y entrañan sustanciales alteraciones del ordenamiento legal que hoy rige, sobre esas cuestiones.

Censuras del actor

El demandante señala como violados los artículos 76-18 y 120-20 de la Constitución, a tenor de los cuales compete al Congreso la aprobación de los tratados internacionales y su previa celebración al Presidente de la República.

En apoyo de sus tesis escribe:

“Creo que es indiscutible que el ‘Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, etc.’ comúnmente denominado Estatuto de Capitales Extranjeros, es un tratado o convenio internacional”.

Y agrega:

“Sin embargo, haciendo caso omiso del cristalino texto de los artículos 76 ordinal 18, y 120 numeral 20, de la Carta, pero lo que a mi juicio es todavía peor, sabedor el Presidente de que para la fecha del Decreto que acuso —junio 30— estaba por decidirse una demanda mía por la H. Corte en don-

de precisamente se discutía a fondo el tema de si un tratado o convenio internacional puede ser aprobado por el Presidente o si al contrario debe ser enviado al Congreso para que este órgano decida lo concerniente, y sabedor el Presidente de que los juristas de Colombia unánimemente estaban de acuerdo con la ineludible verdad de que el Presidente carece de facultad para dictar semejante decreto como el que se dictó en el caso de la aprobación del Pacto Andino, y no obstante haber expresamente manifestado por televisión a todo el país, el Presidente que dado su respeto a las leyes y a nuestro sistema constitucional, él esperaba la decisión de la Corte en la demanda de inexecuibilidad, contra el D. L. 1245/69 aprobatorio del Pacto Andino para que de esa manera quedara claro si el artículo 2 de la Ley 88 de 1961 facultaba al Presidente para aprobar tratados internacionales que supuestamente fueran desarrollos del Tratado de Montevideo, nada de eso sirvió de obstáculo para que se procediera a exceder toda facultad presidencial y usurpar jurisdicción para dictar el decreto-ley acusado mediante el cual se aprueba para Colombia el ‘Estatuto de Capitales Extranjeros’. Es decir, el Gobierno mediante el decreto acusado aprobó su propia actuación”.

Opiniones del Procurador

El jefe del Ministerio Público abunda en los conceptos que había emitido ante la Corte, en 13 de marzo último, y que ésta no acogió con motivo de la tramitación y fallo de una demanda promovida por el mismo ciudadano Raisbeck contra el llamado “Acuerdo de Cartagena”, sobre la cual recayó sentencia en 26 de julio de 1971.

Refiriéndose al Decreto 1299 sostiene el Procurador que éste al reproducir lo resuelto por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en sus Decisiones 24 de 1970 y 37 de 1971, no tiene el carácter de tratado que debe someterse a la aprobación del Congreso.

La vista fiscal hace hincapié en el respaldo que prestan al decreto acusado las citadas resoluciones 24 y 37, y apunta:

“De otra parte, no es dable remitir a duda que las Decisiones números 24 y 37 de

la Comisión —aprobadas como quedó visto, a propuesta de la Junta— tienden concretamente a armonizar el tratamiento a los capitales extranjeros en los países integrantes del Grupo Andino mediante un régimen común, con lo cual se colocan exactamente dentro de los ordenamientos del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena en armonía con el artículo 15 del Tratado de Montevideo”.

El procurador, en este mismo orden de ideas, dice:

“Entonces, a la luz de los principios que he dejado expuestos en el aludido concepto de fecha 13 de marzo último respecto de los procesos de integración económica y del carácter dinámico de los tratados-marco, y teniendo en cuenta las anotaciones precedentes, parece lógico concluir que si no se estimó necesaria una nueva manifestación de voluntad del Congreso fundada en el artículo 76-18 de la Carta, en relación con las normas orgánicas del Grupo Andino, como subregión de la ALALC, mucho menos habrá de estimarse procedente con referencia a los actos que en ejercicio de sus funciones expida la entidad creada por ellas como órgano máximo del Acuerdo para darle aplicación práctica a sus previsiones”.

Y vale destacar su parecer acerca del mérito jurídico, relativamente a competencia, que atribuye al Decreto 1299:

“Los actos de Derecho interno que se requieran en aplicación del citado artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, en armonía con el artículo 15 del Tratado de Montevideo, no corresponden al Congreso cuya voluntad se manifestó ya en relación con éste, sino al Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales ordinarias y, en cuanto fuere necesario, de la especial prevista en el artículo 118-8 de la Carta en relación con el artículo 76-11, actualizada para el caso por la expedición del artículo 2 de la Ley 88 de 1961, invocado en el decreto acusado”.

Consideraciones de la Corte

El Decreto 1299 advierte, en su título, que el Presidente de la República lo expide “en uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular de las que le confiere

la Ley 88 de 1961”, y en los considerandos, además, cita, como causas determinantes, el artículo 15 del Tratado de Montevideo; el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, “suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, y Perú”, y aprobado por el Decreto 1245 del 8 de agosto de 1969, y las Decisiones 24 y 37, aprobadas por la “Comisión del Acuerdo de Cartagena”.

Competencia

Invocar simultáneamente facultades constitucionales del Presidente en relación con una especial conferida, sin sujeción a término, en la Ley 88 de 61, es señalar, como fuente del decreto acusado, las autorizaciones de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Carta, a cuyo tenor, cuando se usan rectamente, el Ejecutivo está capacitado para ejercer algunas “funciones dentro de la órbita constitucional”. En efecto, si se tiene en cuenta que los tratados públicos requieren a menudo que los Estados, por el hecho de celebrarlos, adopten actos posteriores (del Gobierno o del Congreso) que les den eficacia, resulta evidente que el texto legal ya mencionado concedió al Ejecutivo una autorización para proceder dentro de la esfera de su competencia constitucional, en cuanto el Tratado de libre comercio pactado en Montevideo requiere actuaciones gubernamentales a los fines de su desarrollo. Esta suerte de facultades se halla prevista en el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución, y de acuerdo con el artículo 214 de la misma, la Corte tiene competencia para conocer de las acusaciones contra los decretos que las ejerzan. (V. sentencia del 26 de julio de 1971 sobre el “Acuerdo de Cartagena”). Despejado este punto preliminar, debe resolverse si la parte dispositiva del Decreto 1299 se acomoda o no a las atribuciones que se hicieron valer o, en subsidio, a las normas constitucionales pertinentes (V. sentencia de 12 de junio de 1969).

De esta manera, surge una faz dominante en el problema constitucional sometido a decisión de la Corte, o sea la de inquirir si el acto objeto de impugnación se halla

conforme con el texto preciso de la facultad que le sirve de sustento.

El decreto acusado, La ley 88 y el Tratado de Montevideo

El artículo 2º de la Ley 88 de 61 faculta al Gobierno para tomar medidas conducentes al desarrollo del Tratado de Montevideo, cuya aprobación se imparte por el mismo instrumento.

Por medidas de desarrollo han de entenderse aquellas que hagan efectivas estipulaciones contenidas concretamente en el tratado, y en ningún caso extrañas o independientes de él. De ahí que sea preciso establecer si el conjunto de normas que consagra el Decreto 1299 derivan del Tratado de Montevideo, o de manera más señalada, de su artículo 15, que el Gobierno invoca como fundamento de las mismas, artículo que dice así:

“Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible, armonizar —en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado— sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona”.

La cláusula transcrita solamente obliga a los Estados signatarios a esforzarse, en la medida de lo posible, por armonizar, entre otros regímenes jurídicos, los tratamientos relativos a “capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona”.

Pero esa armonización de regímenes jurídicos no es factible sino por medios capaces de darles vigor, ésto es, al través de negociaciones preliminares, o, cabe en lo hacedero, de leyes. En el primer caso, los resultados de las negociaciones de que habla el artículo 15 deben formalizarse por medio de acuerdos, los cuales reciben el nombre de “protocolos” (Art. 17 del mismo Tratado), convenios que en el caso que se estudia no se han concluido. En la segunda hipótesis, se requiere la expedición de

una ley —todavía sin expedir— que infunda eficacia a las regulaciones de que se trata. La cita del artículo 15, carece, pues, de pertinencia; y por ello, deja fuera de la Ley 88 al Decreto 1299, ya que éste pretende ser desarrollo de un convenio internacional a cuyas estipulaciones no se pliega.

El acto acusado y el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena

El Decreto 1299 dice derivar asimismo del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, cuyo tenor es como sigue:

“Artículo 27. Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

“Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión”.

El procedimiento que describe el texto copiado es sencillo: la Comisión del Acuerdo de Cartagena somete “a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros sobre marcas, patentes, licencias y regalías”; y los Países Miembros, por su lado, “se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen”.

En el negocio de autos, la Comisión del Acuerdo de Cartagena dio vado a la primera parte del trámite descrito, pues dictó las resoluciones 24 y 37, que enuncian reglas sobre capitales extranjeros y señalan puntos de futura regulación para marcas, patentes, licencias y regalías de procedencia foránea.

De conformidad con las precisas palabras del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, apenas es dable entender las decisiones 24 y 37 como un proyecto sometido “a la consideración” del Gobierno de Colombia; jamás como un texto con virtud obligatoria y propia. Dado que el Decreto 1299, equivocadamente, da este último alcance a dichas decisiones, priva de valor la invo-

cación que trae del artículo 27, circunstancia que hace innecesario apreciarlo por otro aspecto cualquiera.

Y quedó sin cumplimiento la segunda parte del procedimiento, según la cual los signatarios del Acuerdo de Cartagena se obligaron a “adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen”; fin que, en derecho colombiano, no es posible alcanzar sino por medio de la ley (dada por el Congreso o extendida en uso de facultades extraordinarias del Gobierno). Mientras disposiciones legislativas no adopten las normas propuestas a Colombia en las resoluciones 24 y 37 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que tocan diversas materias de la legislación vigente, alterándola en muchos puntos, esas propuestas no adquieren valor obligatorio, por contrarias, en su expedición, al artículo 76, atribuciones 1ª y 12, de la Carta.

Demostrado que el Decreto 1299 es extraño al pacto de Montevideo y que ni siquiera se ajusta al artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, no cabe duda que dicho acto tampoco guarda relación con la facultad a que se refiere el artículo 2º de la Ley 88 de 1961 (desarrollo de dicho tratado) y que, por tanto, excede tal autorización y viola con ello el numeral 11 del artículo 76 de la Carta. Infracción que aparece patente asimismo si se repara en otras modalidades del negocio en examen, de las cuales basta examinar, a mayor abundamiento, una más, concerniente a la índole de las autorizaciones contempladas en el memorando numeral 11, y que se pasa a indicar.

Otra violación del numeral 11

Este precepto se refiere a precisas facultades especiales que pueden otorgarse por el Congreso al Gobierno “para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional” del Ejecutivo, cometidos que excluyen por definición el ejercicio de atribuciones propias del legislador. Comprobar que so pretexto de las facultades administrativas de que trata el numeral 11 citado, se han dictado mandatos de índole legislativa, equivale a decir que la Constitución ha sido infringida, por

uso excesivo de unas facultades fuera de la órbita descrita en la Carta.

Esta comprobación trae la consecuencia de que el Decreto 1299, por quebrantar el numeral 11 del artículo 76 del Estatuto constitucional, es por entero inexecutable.

No sobra recalcar, finalmente, que el Decreto 1299 —y así lo anota el Procurador de la Nación— no consagra ni aprueba ningún tratado internacional. Es puramente, un acto de derecho público interno.

Argumentaciones vagas y confusas

Se ha cotejado objetivamente la autorización conferida en el artículo 2º de la Ley 88 de 1961 con el decreto materia de censura, a efecto de averiguar si su expedición se aviene con el artículo 76-11 de la Carta; y se ha examinado la naturaleza del mismo acto ejecutivo, con el objeto de precisar si sus preceptos son compatibles con la naturaleza que han de tener las providencias derivadas de las facultades que permite conceder el mismo texto 76-11. Estos análisis llevan a una conclusión de inexecutableidad.

En contraste con el método aquí empleado, reducido adrede a lo más esencial y seguro, se habla de la corrección jurídica de las medidas adoptadas en el Decreto 1299, a nombre de principios ininteligibles carentes de asidero constitucional; de tratados-marcos cuyo contenido no se expresa; de un pretendido derecho comunitario, de integración económica de fuerza supranacional, capaz de superar las reglas del derecho interno, así como así, sin previas especificaciones, sin transferir a entidades internacionales competencias reservadas a los Estados, salvo excepciones muy perentorias. Estas divagaciones no son de recibo. Al respecto, la Corte expuso en la sentencia del 19 de julio de 1971, ya citada:

“Ni se diga que existe un derecho de las comunidades internacionales, conforme al cual ciertas estipulaciones de tipo económico consagradas en pactos multilaterales, por elásticas, dan vida, así como así, a organizaciones diferentes y les confieren poderes superiores a los que son anejos de ordinario a los Estados, aisladamente considerados, en el manejo de sus asuntos exteriores. No, ese derecho no existe, ni por seme-

jas. Algunas asociaciones económicas, cuya comprensión abarca varios países y constituye ámbito regional, tan conocidas en los días que corren, gozan de naturaleza institucional, ésto es, de órganos y mecanismos autónomos, capaces de producir efectos por sí mismos, sin que siempre sea menester la intervención de los países miembros para imprimir eficacia a tales vínculos. Pero ello sólo ocurre cuando se han celebrado pactos, muy expresos, muy precisos, atributivos de competencias determinadas a la respectiva entidad comunitaria, cuyos poderes se deben siempre a los estatutos que constituyen su fuente. Los cuerpos supranacionales derivan de instrumentos voluntarios suscritos por los Estados que los integran. No es dable trasladar capacidades de una institución a otra, a talante y gusto de los intérpretes. Fuera de las transferencias de poderes que excepcionalmente conceden los Estados, ellos siguen siendo sujetos por excelencia tanto del derecho interno como del derecho de gentes”.

Y en el mismo sentido añadió:

“Las instituciones supranacionales generan derechos y deberes, cuya efectividad no siempre deriva mecánicamente del funcionamiento de ellas. A menudo se requiere que las autoridades nacionales consoliden lo resuelto por las entidades internacionales competentes, y en tales situaciones han de dictar leyes o decretos que deparen vigencia interna a lo ordenado en el campo comunitario. Por ejemplo, cuando sea necesario adoptar aranceles aduaneros comunes o, en suma, cuando proceda armonizar legislaciones diferentes, los países interesados, para respetar sus compromisos, se hallan en la precisión de incluir en sus derechos positivos, por medio del órgano competente, las reglas capaces de asegurar el cumplimiento de las determinaciones internacionales de que se trata. Mientras semejantes etapas de consolidación no se recorran, cuando sea indispensable recorrerlas, las providencias internacionales incompletas carecen de pleno vigor.

“Estos fenómenos, obvios en el derecho de gentes clásico, también ocurren con oca-

sión de las reglamentaciones comunitarias de hoy. Los Estados no pueden prescindir de su propio ordenamiento jurídico cuando el internacional no es imperativo para ellos, por expreso mandato constitucional.

“La Corte estima que estos criterios deben respetarse con motivo de los compromisos encaminados a establecer integraciones económicas regionales, tan plausibles como se quiera, pero cuya solidez depende de las bases rigurosamente jurídicas en que se implanten...”.

Resolución

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es inexecutable el Decreto 1299 del 30 de junio de 1971, “por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena”.

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Relaciones Exteriores, Desarrollo Económico y Hacienda, insértese en la Gaceta Judicial y archívese.

Luis Eduardo Mesa Velásquez, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Acogemos como salvamento de voto del anterior fallo, la siguiente ponencia adoptada por la mayoría de la Sala Constitucional de la Corte:

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición

Con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano James W. Raisbeck solicita de la Corte declare la inexecutable del Decreto especial número 1299 de 30 de junio de 1971, "por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena".

III. Disposiciones acusadas

1. El texto del decreto en cuestión es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1299 DE 1971
"(junio 30)

"por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías del Acuerdo de Cartagena.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular de las que le confiere la Ley 88 de 1961, y

"Considerando:

"Que por medio de la Ley 88 de 1961 se autorizó la adhesión de Colombia al Tratado de Montevideo;

"Que por el artículo 15 del Tratado de Montevideo dispone la armonización de los tratamientos aplicables a los capitales procedentes de fuera de la zona, objetivo que ha sido considerado igualmente por Resoluciones posteriores de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC;

"Que el Gobierno en uso de las facultades otorgadas por la Ley 88 de 1961 expidió el Decreto número 1245 del 8 de agosto de 1969, mediante el cual se aprobó el Acuerdo de Integración Subregional del Grupo Andino, denominado Acuerdo de Cartagena suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú;

"Que el artículo 27 del Acuerdo de Integración Subregional establece que: "Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión;

"Que la Comisión del Acuerdo de Cartagena en su Tercer Período de Sesiones Extraordinarias aprobó por medio de la Decisión número 24 del 31 de diciembre de 1970, un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, para los Países Miembros del Grupo Andino;

"Que la misma Comisión en su IV Período de Sesiones Extraordinarias aprobó por medio de la Decisión número 37 del 24 de junio de 1971, los ajustes relativos al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licen-

cias y regalías, establecido por la Decisión número 24,

“Decreta:

“Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1971 entrará en vigencia el siguiente Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena por medio de la Decisión 24 con los ajustes contenidos en la Decisión número 37:

“*REGIMEN COMUN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS Y SOBRE MARCAS, PATENTES, LICENCIAS Y REGALIAS*”

“Art. 2º Este Decreto rige a partir del 1º de julio de 1971”.

2. El Régimen Común es un estatuto de carácter exceptivo, o sea aplicable sólo a las inversiones en Colombia de capital extranjero. Consta de cinco capítulos contentivos de las normas referentes a las siguientes materias: definiciones; contratos y obligaciones; aplicación del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena a determinadas empresas; reserva; acciones de capital y tributación; facultades de la Comisión y de la Junta; disposiciones transitorias.

3. Tanto el citado decreto como el Régimen Común aparecen publicados en el Diario Oficial número 33377 de 4 de agosto de 1971.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los artículos 76, ordinal 18, y 120, de la Constitución.

2. Lo esencial de las razones de la acusación, lo expone el mismo actor en los siguientes apartes de la demanda:

“1. a) Creo que es indiscutible que el “Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, etc.”, comúnmente denominado Estatuto de Capitales Extranjeros, es un tratado o convenio internacional;

“b) El término “Tratado” tiene un sentido amplio en derecho internacional y cu-

bre-todo acuerdo entre sujetos o personas internacionales, es decir, entre miembros o partes de la comunidad internacional;

“c) Igualmente la palabra “tratado” se utiliza para amparar una variadísima gama de estipulaciones internacionales: tratados propiamente tales, convenios, convenciones, acuerdos, actas, protocolos, etc.;

“d) Siendo que el “Estatuto de Capitales Extranjeros” es en efecto un acuerdo entre varios Estados internacionales, cuyo supuesto objetivo es promover el desarrollo común de dichos Estados, **derogando de paso numerosas disposiciones legales vigentes en Colombia**, se ajusta perfectamente a la definición, y es, un tratado.

“2. Siendo por ende un tratado o convenio el que celebró el Gobierno colombiano con otros Estados internacionales, la Constitución Nacional exige de la manera más clara e ineludible, que dicho tratado se someta al estudio del Congreso para que este órgano apruebe o impruebe la actuación del Gobierno.

“3. Sin embargo, haciendo caso omiso del cristalino texto de los artículos 76, ordinal 18, y 120, ordinal 20, de la Carta, **pero lo que a mi juicio es todavía peor**, sabedor el Presidente de que para la fecha del Decreto que acuso —junio 30 de 1971— estaba por decidirse una demanda mía por la H. Corte en donde precisamente se discutía a fondo el tema de si un tratado o convenio internacional puede ser aprobado por el Presidente o si al contrario debe ser enviado al Congreso para que este órgano decida lo concerniente, y sabedor el Presidente de que los juristas de Colombia **unánimemente** estaban de acuerdo con la ineludible verdad de que el Presidente carece de facultad para dictar semejante decreto como el que se dictó en el caso de la aprobación del Pacto Andino, y no obstante haber expresamente manifestado por televisión a todo el país el Presidente que dado su respeto a las leyes y a nuestro sistema constitucional, él esperaría la decisión de la Corte en la demanda de inexequibilidad contra el D. L. 1245/69 aprobatorio del Pacto Andino para que de esa manera quedara claro si el artículo 2º de la Ley 88 de 1961 facultaba al Presidente para aprobar tratados internacionales que supuestamente fueran

desarrollos del Tratado de Montevideo, nada de eso sirvió de obstáculo para que se procediera a exceder toda facultad Presidencial y usurpar jurisdicción para dictar el Decreto-ley acusado mediante el cual se aprueba para Colombia el "Estatuto de Capitales Extranjeros". Es decir, el Gobierno mediante el decreto acusado aprobó su propia actuación".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 16 de septiembre de 1971, se opone a las pretensiones del actor y concluye:

"Conceptúo, en síntesis, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 214 numeral 2 de la Constitución, en relación con los artículos 118-8 y 76-11, corresponde a la honorable Corte Suprema decidir sobre la demanda de inexecutable en estudio, y que el decreto objeto de ésta no contraría los cánones invocados por el actor ni otro alguno de la Carta Política.

"En consecuencia, solicito respetuosamente de la Honorable Corte Suprema que declare exequibles el inciso primero del artículo 1º y el artículo 2º del Decreto 1299 de 1971, normas acusadas".

2. Hacen parte de tal documento los siguientes conceptos:

a) "El Tratado de Montevideo dispone en su artículo 15 que las Partes Contratantes procurarán armonizar los tratamientos aplicables a los capitales procedentes de fuera de la Zona, como uno de los medios de asegurar condiciones equitativas de competencia entre ellas y de facilitar la creciente integración y complementación de sus economías.

"En cumplimiento y aplicación de esos objetivos y principios a nivel subregional, el Acuerdo de Cartagena dispuso en su artículo 27:

"Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

"Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión".

"Fue así como la Comisión en su III período de sesiones extraordinarias y mediante la Decisión número 24 del 31 de diciembre de 1970, aprobó un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, y en su IV período de sesiones, por medio de la Decisión número 37 del 24 de junio de 1971, aprobó asimismo los ajustes a ese estatuto, cuyo texto definitivo fue declarado en vigencia por todos los Estados miembros del Acuerdo de Cartagena antes del 1º de julio último, es decir, dentro del término previsto en la parte final del citado artículo 27.

"El último de tales instrumentos fue depositado en la Secretaría de la Junta el 13 de julio, fecha en que el Régimen entró en vigor según lo dispuesto en el artículo A de las disposiciones transitorias del mismo.

b) "Como habrá podido observarse, las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena son los instrumentos técnicos y jurídicos mediante los cuales, en aplicación concreta de los principios básicos del mismo Acuerdo, se va dando paulatino cumplimiento a sus objetivos, haciéndolo producir efectos prácticos en sus diferentes áreas o campos de acción, relacionados todos directa o indirectamente con la gran meta final de la integración económica de la subregión. El carácter jurídico de tales decisiones es análogo así al de las resoluciones del Consejo de Ministros de la ALALC y de la Conferencia de las Partes.

"Y precisamente el citado artículo 27 del Acuerdo, desarrollo parcial y para la subregión del artículo 15 del Tratado de Montevideo, es una de las normas de aquél respecto de las cuales adquiere mayor procedencia e importancia el ejercicio de la función de la Comisión de pronunciar decisiones y adoptar mediante ellas las medidas necesarias para conseguir los objetivos del Acuerdo y aprobar las disposiciones indispensables para coordinar los planes de desarrollo y armonizar las políticas económicas de los Países Miembros.

“De otra parte, no es dable remitir a duda que las Decisiones números 24 y 37 de la Comisión —aprobadas, como quedó visto, a propuesta de la Junta— tienden concretamente a armonizar el tratamiento a los capitales extranjeros en los países integrantes del Grupo Andino mediante un régimen común, con lo cual se colocan exactamente dentro de los ordenamientos del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena en armonía con el artículo 15 del Tratado de Montevideo.

c) “Es, pues, incuestionable la competencia de la Comisión del Acuerdo de Cartagena para adoptar decisiones de la naturaleza jurídica y del contenido de aquellas que se refiere el Decreto 1299 de 1971.

“Pero ello mismo está indicando que, para los efectos de los artículos 76-18 y 120-20 de la Constitución, tales decisiones no tienen el carácter de tratados o convenios que deban ser sometidos a la aprobación del Congreso.

“Efectivamente, aquellos actos fueron expedidos por el órgano competente según las normas que rigen la organización y el funcionamiento del Acuerdo de Cartagena y en ejercicio de atribuciones expresamente conferidas (artículo 6º del ordenamiento), y en su contenido se ciñen a las previsiones del artículo 27 del mismo Acuerdo en relación con el artículo 15 del Tratado de Montevideo, ratificado como es sabido según lo dispuesto por la Ley 88 de 1961.

“Entonces, a la luz de los principios que he dejado expuestos en el aludido concepto de fecha 13 de marzo último respecto de los procesos de integración económica y del carácter dinámico de los tratados-marco, y teniendo en cuenta las anotaciones precedentes, parece lógico concluir que si no se estimó necesaria una nueva manifestación de voluntad del Congreso fundada en el artículo 76-18 de la Carta, en relación con las normas orgánicas del Grupo Andino como subregión de la ALALC, mucho menos habrá de estimarse procedente con referencia a los actos que en ejercicio de sus funciones expida la entidad creada por ellas como órgano máximo del Acuerdo para darle aplicación práctica a sus previsiones.

“Desde luego, tanto la Ley 88 de 1961 que autorizó la adhesión de Colombia al Tra-

tado de Montevideo, como el Decreto 1245 de 1969 que aprobó el Acuerdo de Integración subregional, se hallan plenamente vigentes y deben así producir todos sus efectos jurídicos en los órdenes interno e internacional. Algunos de éstos surgen de la aquiescencia ya manifestada por el Estado colombiano a la creación de la Comisión del Acuerdo como organismo de carácter intergubernamental y a su capacidad jurídica para proferir decisiones que lo hagan operante en aspectos concretos del proceso de integración. Con referencia especial al régimen común sobre capitales extranjeros, marcas, patentes, licencias y regalías que la Comisión apruebe, aquellos efectos implican el compromiso de los Estados de ponerlo en práctica dentro de cierto lapso (artículo 27 del Acuerdo).

d) “Los actos de Derecho interno que se requieran en aplicación del citado artículo 27 del Acuerdo de Cartagena en armonía con el artículo 15 del Tratado de Montevideo, no corresponden al Congreso cuya voluntad se manifestó ya en relación con éste, sino al Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales ordinarias y, en cuanto fuere necesario, de la especial prevista en el artículo 118-8 de la Carta en relación con el artículo 76-11, actualizada para el caso por la expedición del artículo 2º de la Ley 88 de 1861, invocado en el decreto acusado.

e) “Se dijo ya que el carácter jurídico de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena es análogo al de las Resoluciones de la ALALC, y efectivamente, invocando también las facultades del artículo 2º de la Ley 88 de 1961, el Gobierno puso en vigencia algunas de esas resoluciones, referentes al régimen aduanero, mediante los Decretos 3139 de 1963, 146 de 1965, 160 de 1966, 85 y 1938 de 1967, 340 y 2034 de 1968 y 255 de 1969, no obstante que tales decretos, salvo el último, se produjeron cuando aún no había sido expedido el Acto legislativo número 1 de 1968, que en su artículo 41 atribuye esa función al Presidente de la República con sujeción a las correspondientes leyes-cuadro (artículo 120 numeral 22 de la Codificación Constitucional)”.

V. Consideraciones

Primera

1. De acuerdo con la doctrina, el derecho positivo colombiano y su praxis, el Régimen Común, puesto en vigencia por el Decreto 1299, no puede calificarse como un tratado internacional, que para su validez deba, desde su concertación hasta su conclusión, cubrir las etapas sucesivas de negociación, firma, aprobación, canje y depósito de los instrumentos de ratificación, y promulgación en los términos del artículo 2º de la Ley 7ª de 1944.

2. Tal Régimen Común no es más que el desarrollo o cumplimiento de lo previsto inicialmente en el Tratado de Montevideo, artículo 15; y de modo reciente, en el Acuerdo de Integración Subregional o Pacto Andino, artículo 27; normas que dicen:

“Artículo 15. Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible armonizar —en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado— sus regímenes de importación y exportación así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona”.

“Artículo 27. Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

“Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión”.

3. El Tratado de Montevideo fue aprobado por la Ley 88 de 1961 cuyos artículos 1º y 2º disponen:

“Art. 1º Autorízase al Gobierno Nacional para suscribir la adhesión de Colombia al Tratado de Montevideo, que establece la

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 2º Facúltase al Gobierno Nacional para adoptar todas las medidas conducentes y para crear los institutos o dependencias que sean necesarios, establecer los cargos y sus respectivas asignaciones y para abrir créditos, contracréditos o traslados que estime conveniente para el desarrollo del presente Tratado”.

4. El Pacto Andino, a su vez, fue aprobado por el Decreto con fuerza de Ley número 1245 de 1969, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 1º Apruébase el Acuerdo de Integración Sub-Regional suscrito en Bogotá, el 26 de mayo de 1969 por Plenipotenciarios de los Gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y Perú y aprobado por el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2º El Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), será el organismo a través del cual el Gobierno de Colombia mantendrá contacto con los órganos del Acuerdo, y en particular, con la Junta de que trata la Sección B. del Capítulo II del mismo.

“Artículo 3º Corresponderá al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, en el ámbito de sus atribuciones legales, adoptar medidas y proponer los proyectos de decreto necesarios para el cumplimiento oportuno de las obligaciones que el Acuerdo de Integración Sub-Regional impone a Colombia.

“Para los fines indicados en este artículo, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior actuará en estrecha coordinación con los Ministerios, Departamentos Administrativos e Institutos que sean competentes en cada caso, según las materias de que se trate”.

Este decreto se halla vigente, y sus artículos 2º y 3º fueron declarados exequibles por la Corte en sentencia de 26 de julio del año en curso.

5. En relación con la validez y alcance del Acuerdo Sub-Regional o Pacto Andino, ya la Corte, en la misma sentencia, dijo:

“Ante los signatarios del Acuerdo-Sub-Regional, ante la Alalce y respecto de terceros, en derecho de gentes, el Estado colombiano sin remisión a dudas, ha adquirido derechos y contraído obligaciones; es parte de un convenio internacional, ha empeñado su honor y buena fe, en la medida en que, a virtud del mismo instrumento subregional, lo hicieron Bolivia, Chile, el Ecuador y Perú, quienes también ratificaron el instrumento respectivo, sin que sea dable investigar si sus comunicaciones de aprobación se conforman con sus procedimientos constitucionales o legales, de derecho interno. Basta que un gobierno, universalmente apto, salvo excepción, para ejecutar el acto de canje de ratificaciones o el depósito de un mensaje expresivo de haberse impartido la aprobación necesaria, así lo cumpla o declare, para que los tratados deban reputarse plenamente válidos e invulnerables, exentos de violación manifiesta de disposiciones internas sobre competencia para concertarlos”.

6. Las cláusulas de estos dos Tratados o Convenios Internacionales, así reconocidos, contienen normas jurídicas de obligatorio cumplimiento para Colombia, y producen efectos legales plenos en el ámbito interno del país como las leyes que expide el Congreso en desarrollo normal de su función legislativa. En otros términos, y como lo observa el Profesor Georges Scelle, “el Derecho Internacional consuetudinario y contractual penetra de plano en el orden jurídico interno sin que sea necesario ningún acto formal de “recepción” o de “introducción” para darle fuerza obligatoria, y deroga de pleno derecho las reglas del derecho interno que sean incompatibles con él”. (Précis de Droit des Gens, tomo II, París (Sirey) 1934. Cita de Philippe Comte.

La jurisprudencia de la Corte ha aceptado estos principios, considerando que las estipulaciones contractuales internacionales tienen vigencia en el territorio nacional y obligan a gobernantes y gobernados; y lo que es más importante: ellas no pueden ser abrogadas o modificadas de modo unilateral.

7. De lo dicho en esta consideración se deduce, en forma especial, que las disposiciones del Tratado de Montevideo, artículo 15, y del Convenio Sub-Regional o Pacto Andino, artículo 27, son ley para la República,

cuya cumplida ejecución corre a cargo de los gobernantes.

Segunda

1. Dispone el artículo 120, ordinal 20, de la Constitución, que corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados o entidades de derecho internacional”.

2. Dirigir es gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una actividad y para el mejor éxito de una pretensión de gobierno.

3. Esta facultad del Presidente de la República es de carácter constitucional, privativa, como está dicho, de su doble calidad de Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa. No es, ni puede ser, compartida con los demás órganos del Poder Público; y sólo cuando su desarrollo, al través del tiempo y el espacio, puede incidir en la modificación permanente del orden jurídico institucional, se requiere de confirmación posterior o de autorización previa, como luego se verá.

4. En consecuencia, definido, por dos Convenios o Tratados Internacionales, el deber de Colombia de adoptar para su régimen interno un estatuto especial para el capital o inversión extranjeros, bien podía el Presidente de la República reglamentarlo en sus detalles o modalidades y declararlo vigente, como lo hizo, por medio del Decreto Nº 1299 de 1971. Por lo menos, en principio, esta es una conclusión viable para los efectos del presente fallo.

Tercera

1. El decreto Nº 1299 de 1971 formalmente, por su procedencia inmediata, es un acto administrativo. Mas, por sus efectos jurídicos, por su contenido, es un acto legislativo, comoquiera que crea una situación jurídica objetiva.

2. Lo cual induce a indagar su fuente legal, para concluir si se acató o no el ordenamiento constitucional. Y en este aspecto, precisamente, se debe recordar que el Presidente de la República al proferir tal acto invoca además de “sus facultades constitu-

cionales y legales”, “en particular las que le confiere la Ley 88 de 1961”.

3. Ya sobre la naturaleza jurídica y los alcances de la Ley 88 citada y de modo específico acerca de su artículo 2º, la Corte tuvo oportunidad de ocuparse en la memorada sentencia de 26 de julio del año en curso, llegando a estas conclusiones: “Esta suerte de facultades está prevista en el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución, y de acuerdo con el artículo 214 de la misma, la Corte tiene competencia para conocer de acusaciones contra los decretos que las ejercen”.

Cuarta

1. En esta forma, sin equívocos, se establece la competencia de la Corte para decidir acerca de la constitucionalidad del Decreto Nº 1299 de 30 de junio de 1971, pues el texto del artículo 214 de la Carta, inciso 1º, ordinal 2º, es diáfano y no permite interpretación distinta:

“Decidir definitivamente sobre la exequibilidad 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 cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano”.

2. Toda duda que sobre el particular se pudiera presentar, la despeja la reiterada doctrina de la Corte, la cual, en fallo de igual trascendencia al presente, de fecha 12 de junio de 1969, expuso:

“Es obvio que en un decreto dictado con fundamento en facultades extraordinarias o especiales bien puede el Gobierno incluir preceptos que no hubieran requerido de las mismas, por ser de naturaleza reglamentaria o ejercicio de potestades que se derivan directamente de la Carta. Pero la atribución de competencias, entre la Corte y el Consejo de Estado, en lo que hace a la decisión sobre el tipo de decretos que se viene considerando, está fijada en la Carta por un elemento externo o formal, como no podría ser de otra manera, o sea la fuente inmediata de los poderes que invoque el Gobierno al expedirlos, invocación que en el caso de los decretos dictados con base en facultades

extraordinarias o especiales debe ser expresa, y que generalmente consta en el preámbulo. El que los preceptos de la parte dispositiva se acomoden o no a las atribuciones que se hicieron valer, o en general a la normación constitucional, es precisamente la cuestión de fondo”.

Quinta

1. El artículo 76 de la Constitución, ordinal 11, dispone: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ... 11. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional”, (subraya la Corte).

2. La Corte ha mantenido el criterio de que cuando el numeral 11 del artículo 76 de la Carta permite al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para los efectos indicados, sin que en tal caso se exija, por ejemplo, la temporalidad de dichas facultades, se refiere a funciones de carácter administrativo, de las que, naturalmente, entran en la esfera propia del Gobierno, pero respecto a las cuales la Constitución prescribe cierta participación del legislador. (Cf. sentencia de 5 de agosto de 1970).

3. A lo anterior y en esta oportunidad, cabe agregar la siguiente observación: ¿La órbita mencionada en el ordinal 11 del artículo 76 de la Carta es la órbita constitucional del Congreso, o es la órbita del Gobierno? Si se estima que es lo primero, no habría diferencia con el fenómeno previsto en el ordinal siguiente, o sea el 12, que dice: “Revestir pro tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Si se tratare de lo segundo, no se explica ni justifica, a la luz del ordenamiento constitucional, que el Gobierno requiera autorización del Congreso para el ejercicio de las funciones que le son propias.

4. Por tanto, la única interpretación lógica es la que acoge la tesis de que se trata de aquellas funciones propias del Gobierno, pero que requieren de aprobación del Con-

greso, previa o posterior, para alcanzar la plenitud de sus efectos jurídicos.

5. Que es, precisamente, el caso contemplado en el artículo 2º de la Ley 88 de 1961, en relación con el decreto que se estudia Nº 1299 de 30 de junio de 1971.

Así lo entendió el mismo Congreso al expedir el citado mandato legal: en el informe para el segundo debate del correspondiente proyecto de ley, el Representante Jacinto Rómulo Villamizar Betancur introdujo el texto del artículo 2º con esta motivación: "Acorde con estas insinuaciones y dada la urgencia de que el Gobierno tenga un instrumento legal adecuado para la realización de estas medidas, como también para las consecuentes modificaciones del arancel, según la dinámica del Tratado (se subraya), respecto a las rebajas arancelarias establecidas para los productos de las partes contratantes, propuse a la Comisión Segunda adicionar al proyecto con un artículo nuevo, que quedó aprobado en la siguiente forma: "Artículo 2º Facúltase al Gobierno Nacional para adoptar todas las medidas conducentes, (se subraya), y para crear los institutos o dependencias que sean necesarios, establecer los cargos y sus respectivas asignaciones, y para abrir los créditos, contra-créditos y traslados que estime convenientes para el desarrollo del presente Tratado". (Cf. memorándum Instituto Colombiano de Comercio Exterior, sobre comentarios a la demanda de inexecutable presentada contra el Decreto 1299 de 1971. Págs. 11 y 12).

6. Y es pertinente agregar que en casos como el analizado, por su misma naturaleza, por el desarrollo y cumplimiento paulatino de las obligaciones contractuales que envuelven los tratados o convenios internacionales antes mencionados, es más indicada una autorización especial, sin límite en el tiempo, (ordinal 11 del artículo 76), que las autorizaciones extraordinarias precisas y *pro tēpore* (ordinal 12 del artículo 76). No está el legislador en condiciones de prever y precisar un término para el ejercicio de las autorizaciones; y esta es una razón más para afirmar la autonomía jurídica del ordinal 11 del artículo 76 frente al ordinal 12 del mismo precepto.

Sexta

1. La jurisprudencia de la Corte y del Consejo de Estado armoniza en un todo con lo antes expuesto, y muestra, de modo inequívoco, que al respecto no ha existido mutación de criterio:

a) **Corte:** "Decretos que dicta el Gobierno basado en una autorización especial y expresa, de carácter ordinario, que le concede el Congreso en uso de la atribución 8ª del artículo 69 de la Constitución, (11 del artículo 76), como cuando lo faculta para reorganizar un Ministerio, determinar las dependencias que debe tener, el número de empleados, las atribuciones y asignaciones, etc... Tales decretos no son propiamente reglamentarios, sino que tienen también fuerza de ley y el Gobierno no podría reformarlos, suspenderlos o derogarlos sino de acuerdo con nueva autorización del Congreso, como no podría tampoco, una vez usada la facultad concedida, hacer nuevo uso de ella. En este caso, puede decirse también que el Congreso amplía la competencia del Organismo Ejecutivo, o le atribuye funciones que de otro modo no tendría". (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Bogotá, trece de marzo de mil novecientos cuarenta y uno).

b) **Consejo de Estado:** "La facultad otorgada por el legislador al Gobierno encaja dentro de las contempladas en el ordinal 11 del artículo 76 de la C.N. y corresponde precisamente a una delegación al Ejecutivo, por el mejor conocimiento de los problemas... para la organización de un servicio público que estaba reclamando una completa planificación de carácter técnico y administrativo que consultara las necesidades nacionales.

"... Puede expedir los decretos que estime convenientes en orden al cumplimiento de lo ordenado en la ley... además de los que de por sí le otorga la potestad reglamentaria, y no de las precisas facultades extraordinarias *pro tēpore*, que contempla el ordinal 12 del artículo 76 de la C.N., en cuyo caso, vencido el término señalado por el legislador, el Gobierno queda inhibido para dictar nuevas providencias". (Sala de Consulta. 14 de junio de 1966).

2. Finalmente, la reforma constitucional de 1968 ratifica la fuerza legislativa de los

decretos dictados en uso de las facultades especiales previstas en el ordinal 11 del artículo 76 de la Carta. El 118-8 de ésta dice:

“Corresponde al Presidente de la República en relación con el Congreso:

“.....

“8º Ejercer las facultades a que se refieren los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 y dictar los decretos con la fuerza legislativa que ellos contemplan”.

Séptima

En conclusión, el decreto acusado es constitucional, y así debe declararlo la Corte.

Miguel Angel García, Guillermo González Charrý, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.



ACLARACION AL SALVAMENTO DE VOTO

Hemos firmado el salvamento de voto porque estamos de acuerdo con la casi totalidad de los conceptos allí expresados, pero creemos conveniente manifestar nuestra discrepancia con lo que se dice en el punto sexto del mismo, sobre todo al acoger las opiniones del profesor Georges Scelle, pues consideramos que no son aplicables ni a la ALALC ni al Pacto Andino, que aún cuando son manifestaciones de una nueva tendencia en derecho internacional que obliga a examinar los pactos con un criterio más dinámico y de mayor amplitud, todavía debe tenerse en cuenta el origen de los mismos, que no es otro sino los tratados internacionales, aprobados por los respectivos gobier-

nos. O sea que la recepción de las normas contenidas en esos tratados no se hace de plano sino de acuerdo con las leyes de cada país.

Cosa distinta sucede en otras organizaciones de tipo internacional, como el Mercado Común Europeo, la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (C.E.C.A.) y otras comunidades económicas europeas que tienen organismos directores y de control cuyas decisiones se imponen, sin trámite especial, a los Estados miembros, y respecto a las cuales sí puede decirse que la recepción de tales normas se hace de plano.

Luis Enrique Romero Soto, Alvaro Luna Gómez.

ESTATUTO DE CAPITALES

La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia anterior.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 25 de enero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I. Con fundamento en el artículo 214 de la Constitución, el ciudadano Germán Sarmiento Palacio, solicita de la Corte declare la inexecutable del Decreto N° 1299 de 30 de junio de 1971, “por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías del Acuerdo de Cartagena”.

II. Admitida la demanda por providencia de 18 de septiembre del año pasado, se dispuso correr traslado de ella al Procurador General de la Nación. Dicho funcionario se ratifica en el concepto que sobre una demanda anterior y sobre el mismo decreto expuso. Y dice:

“Sea lo que fuere, insisto respetuosamente en las conclusiones ya conocidas y en consecuencia, conceptúo que es executable el Decreto N° 1299 de 1971, acusado en sus artículos 1° y 2°”.

III. Mas, ya la Corte, en sentencia de 20 de enero de 1972, declaró:

“A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, resuelve: Es inexecutable el Decreto 1299 del 30 de junio de 1971, “por el cual se pone en vigencia el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Ex-

tranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena”.

En consecuencia, se trata de un negocio juzgado y decidido definitivamente, situación que debe acatarse en el presente caso.

IV. Fallo

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Estése a lo resuelto en la sentencia de 20 de enero de 1972.

Publíquese, cópiese, insértese en la Gaceta Judicial, transcribáse a quien corresponda y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barreira Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediel Angel, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Sarmiento Buítrago, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



OBJECIONES PRESIDENCIALES

Exenciones a ex-miembros de la Fuerza Aérea. Precisión del concepto de exención personal del impuesto sobre la renta. — Iniciativa parlamentaria en esta materia de acuerdo a la Reforma Constitucional de 1968.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de febrero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Aurelio Camacho Rueda).

Objeciones del Presidente de la República al proyecto de ley “por la cual se dicta una disposición en materia tributaria a favor de un personal de reservistas de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea”.

I. Antecedentes

1. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política, el Presidente del Senado de la República con oficio N° 165 de 16 de diciembre de 1971, remitió a la Corte el proyecto de ley “por la cual se dicta una disposición en materia tributaria a favor de un personal de reservistas de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea”.

2. Las disposiciones pertinentes de la Carta, dicen:

“Artículo 88. El Presidente de la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

“Sin embargo, cuando las objeciones se refieran a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 76, su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra”.

“Artículo 89. Si el Gobierno no cumpliera el deber que se le impone de sancionar las

leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.

“Artículo 90. Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si la Cámara insistiere, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”.

“Decreto 432 de 1969, artículo 11. El Gobierno podrá objetar de inconstitucionalidad un proyecto de ley por infracción directa de normas sustanciales o procedimentales, contenidas en la Constitución o de las leyes orgánicas, en cuanto al trámite a que está sometida la expedición de las leyes”.

“Artículo 12. Repartido el negocio, o vencido el término probatorio, según el caso, la Sala Constitucional procederá a elaborar el proyecto de fallo y someterlo a la consideración de la Sala Plena, dentro de los seis días siguientes, y ésta dispondrá de lapso igual para pronunciar la sentencia”.

III. El proyecto objetado

El texto del proyecto objetado como inconstitucional por el Presidente de la República es el siguiente:

“LEY N° DE 1971

“()

“por la cual se dicta una disposición en materia tributaria a favor de un personal de reservistas de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea”.

“El Congreso de Colombia,

Decreta:

“Artículo 1º. Para los efectos del impuesto sobre la renta, complementarios, recargos y especiales, de los ciudadanos colombianos que integran las reservas de oficiales de primera y segunda clase, de la Fuerza Aérea mientras ejerzan actividades de Pilotos, Navegantes o Ingenieros de Vuelo, en Empresas Aéreas Nacionales de Transporte Público y de trabajos aéreos especiales, solamente constituye renta gravable el sueldo básico que perciban de las respectivas Empresas, con exclusión de las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales, sin perjuicio de las exenciones generales señaladas en la ley (sic).

“Artículo 2º Para tener derecho a la exención prevista en el artículo anterior, el interesado debe acompañar a su declaración de renta la certificación expedida por el Comando de la Fuerza Aérea en la que conste su inscripción en el escalafón de la Reserva Aérea Militar.

“Artículo 3º La presente ley rige desde la fecha de su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y uno.

“El Presidente del H. Senado, Eduardo Abuchaibe Ochoa. El Presidente de la H. Cámara de Representantes, David Aljure Ramírez. El Secretario General del H. Senado, Amaury Guerrero. El Secretario General de la H. Cámara de Representantes, Néstor Eduardo Niño Cruz”.

III. Las objeciones presidenciales

El Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, objetó por inconstitucional el anterior proyecto en los siguientes términos:

“Bogotá, D. E., diciembre 6 de 1971. Señor Doctor Eduardo Abuchaibe Ochoa. Presidente del Senado de la República. La Ciudad. El Congreso de la República ha aprobado el Proyecto de Ley por medio del cual se dicta una disposición en materia tributaria a favor de un personal de reservistas

de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea y nos lo ha enviado para sanción ejecutiva. El Gobierno Nacional, respetuosamente se permite objetar por inconstitucional dicho proyecto en razón de que viola el artículo 79 de la Constitución Nacional, que establece que las leyes que decretan exenciones de impuestos sólo pueden ser dictadas a iniciativa del Gobierno y no de las Cámaras Legislativas como ocurre en el presente caso. El proyecto de ley consagra una exención de impuestos que difiere de las exenciones personales, las cuales por mandato expreso de la Constitución sí pueden tener origen en las Cámaras Legislativas. Atentamente, (Fdo.) Misael Pastrana Borrero (Fdo.) Rodrigo Llorente M., Ministro de Hacienda y Crédito Público”.

IV. Rechazo de las objeciones

Tanto el Senado como la Cámara de Representantes, en sesiones plenarias, rechazaron las objeciones presidenciales, previos los informes del caso, que en lo pertinente dicen:

a) Senado: “Aunque aparentemente el texto del mensaje indica que el problema que propone es simple y de fácil interpretación, la Comisión extraña falta de razonamiento y consideración con el Congreso en el pliego de objeciones que más parecen un brusco rechazo del proyecto que una interpretación constitucional fundamentada.

“Nuestra Reforma Constitucional de 1968 está en el proceso de acomodación y es natural y aún conveniente que surjan dudas, divergencias y distintos pareceres en su entendimiento y sobre su alcance y aún más sobre su texto y contexto. La ley fundamental es necesariamente una proyección para un futuro dilatado y sólo con el correr del tiempo, con las controversias que suscita su ejecución, con el desarrollo que obtengan por medio de leyes del Congreso, con la jurisprudencia que adopte la Corte Suprema y con la fuerza dinámica con que la impulse el Gobierno ejecutor, se llega a fijar efectivamente su espíritu, su significado y su realidad viviente. De allí que estimemos importante que el debate que se reabra sobre el artículo 79 de la Constitución se profundice un poco con el estudio

que en torno a este proyecto debe hacer el Congreso, el Gobierno y la Corte Suprema.

“El actual artículo 79 de la Constitución, que corresponde al artículo 13 de la Reforma de 1968, determina la iniciativa legal. Tras disponer en forma general que la iniciativa de las leyes corresponde a los miembros del Congreso y a los Ministros del Despacho, establece excepciones taxativas que privan a los miembros del Congreso del derecho de proponer leyes en ciertos y determinados casos entre los cuales comprende “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. Pero a inciso seguido contraexceptúa para volver a los miembros del Congreso la facultad de presentar proyectos de leyes “relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios”.

“No resultan inarmónicos ni contradictorios estos dos mandatos. Uno es genérico y común sobre los impuestos, las contribuciones y las tasas de que se quiera exonerar y otro es el específico sobre el impuesto de renta y complementarios en cuanto se refieran a las exenciones personales. Son, pues, dos términos dobles o binomios jurídicos que se caracterizan de una parte por la imposición común y la exención general y de la otra por la imposición especial y la exención personal. Planteado y visto así el texto es claro y preciso, no da lugar a contradicción y basta atenderse al sentido obvio y natural de las palabras para determinar su aplicación. Presentado negativamente y en relación con los parlamentarios, no pueden éstos proponer exenciones personales para gravámenes distintos al de renta, como serían los de aduanas, o sucesiones ni tampoco pueden proponer exenciones generales para el impuesto de renta. Correlativamente tampoco son privativas del Gobierno las exenciones personales del impuesto de renta. Evidentemente el texto es claro y la dificultad o controversia sólo surge al definir qué se entiende por exención personal o al considerar un proyecto que la establezca, modifique o desarrolle”.

b) Cámara: “Sin razonamientos que sustentan debidamente el concepto, se dice por el señor Presidente de la República y su Ministro de Hacienda que el proyecto de ley

viola el artículo 79 de la Constitución porque “consagra una exención de impuestos que difiere de las exenciones personales las cuales por mandato expreso de la Constitución sí pueden tener origen en las Cámaras Legislativas”.

“En concepto nuestro las objeciones son infundadas, por los siguientes motivos:

“1. El artículo 79 de la C. N., en su inciso 3º, establece que ‘respecto de las leyes que desarrollen las materias... relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso’.

“Es incuestionable que las exenciones que se decretan en el proyecto de ley objetado se refieren al impuesto sobre la renta y complementarios. Así lo expresa el artículo 1º de dicha iniciativa que armoniza con nuestra legislación tributaria.

“La iniciativa del legislador para proponer exenciones personales sobre el impuesto sobre la renta la presentó en la discusión de la Reforma Constitucional de 1968 el entonces senador Enrique Pardo Parra quien es hoy nuestro compañero en la Cámara de Representantes. En efecto, según consta en el Acta Nº 66 de 1968 de la Comisión Primera del Senado, el doctor Pardo Parra propuso el inciso que mantiene para los miembros del Congreso la libre iniciativa en materia de exenciones personales al impuesto sobre la renta y complementarios.

“Vuestra Comisión comparte en un todo los razonamientos de orden jurídico que los senadores Hernando Durán, Guillermo Campo Avendaño y Jaime Piedrahita Cardona consignaron en el Informe que rindieron al H. Senado de la República para considerar infundadas las objeciones al proyecto de ley referido”.

V. Consideraciones

1. La facultad de imposición, es decir, el poder de creación de las cargas necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos, es función propia de la rama legislativa del poder. No puede haber, en un estado de derecho, imposición sin representación. Es el pueblo, por medio de sus voceros, el que se autodecreta los gravámenes financieros, con los cuales se robustece el patrimonio público. Este principio ha venido rigiendo,

como no podía ser de otra manera, desde la independencia patria, y está consagrado actualmente en los artículos 43, 76, numerales 13 y 14 y 210 de la Carta, según los cuales "en tiempo de paz solamente el Congreso puede imponer contribuciones"; corresponde al Congreso "establecer las rentas nacionales..." decretando impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija, y "el Congreso establecerá las rentas nacionales..."

2. De conformidad con el inciso 1º del artículo 79 de la actual codificación constitucional, "las leyes pueden tener origen en cualesquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho". No existe duda, pues, de que las leyes impositivas pueden originarse en cualquiera de las Cámaras y obedecer a la libre iniciativa de sus miembros, siendo aquélla una de las reformas introducidas a la Constitución en 1968, por cuanto con anterioridad solamente podían esas leyes tener nacimiento en la Cámara de Representantes.

3. Con el objeto de establecer un orden estricto en la política fiscal y financiera del Estado, como se lee en las exposiciones de motivos correspondientes, la Reforma Constitucional de 1968 restringió la libre iniciativa del Congreso en cuanto a las leyes de ingresos y de gastos, según aparece ordenado en distintas disposiciones de la Carta, concretadas en el inciso 2º del artículo 79 atrás citado. En efecto, exceptúa de la amplia iniciativa de los congresistas, consagrada en el 1º anterior, como se dejó visto, proyectos de ley sobre las siguientes materias:

- a) Orgánicas del presupuesto nacional;
- b) Planes y programas de desarrollo económico y social a que deba someterse la economía nacional y obras que hayan de emprenderse o continuarse;
- c) Estructura de la administración nacional;

d) Normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

- e) Inversiones públicas o privadas;
- f) Participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas;
- g) Creación de servicios a cargo de la Nación o que se traspasen a ella;
- h) Autorización para aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales; e
- i) Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Para proyectos de ley referentes a los temas acabados de indicar y en obediencia a esta norma, se requiere la "iniciativa" gubernamental. Sin ella, no es posible, para reducir el problema al caso que se estudia, decretar exenciones al impuesto sobre la renta, como también respecto de cualquier otro impuesto o ingreso en general. Se puede afirmar, pues, que en la materia tratada el Congreso tiene libre iniciativa para proponer estatutos sobre ingresos nacionales de todo orden; pero no la tiene para decretar exenciones respecto de los vigentes, las cuales deben partir de la voluntad afirmativa del Gobierno. Se trata, pues, de una excepción al principio general.

4. La disposición constitucional que se viene mencionando consagra, sin embargo, una salvedad a la excepción contemplada anteriormente, al establecer en su inciso 3º que, no obstante, "respecto de las leyes... relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso". De lo que se deduce, armonizando los tres incisos comentados, que: a) Los miembros del Congreso pueden, con amplia libertad de iniciativa, proponer la creación de cualesquiera ingresos nacionales; b) Pero no gozan de esa libertad en cuanto a normas de excepción o exenciones de los ya establecidos; y c) A menos de tratarse de exenciones personales al impuesto sobre la renta.

5. En el Capítulo III anterior se dejaron expuestos los criterios del Gobierno y del Congreso sobre el particular, con motivo de la excepción contemplada en el proyecto de ley objetado; el primero sostiene que ella "difiere de las exenciones personales", o, mejor, que exceptuar de impuesto una renta gravable, como es el caso, no es lo mismo que establecer una exención personal; y el

segundo afirma lo contrario, por cuanto para él son exenciones de esta naturaleza las concedidas a favor de los contribuyentes personas naturales, tanto por su situación personal como por la categoría de rentas por ellos recibidas, distinguiéndose de las reales, que constituyen otra categoría, debido al hecho de no ser aquéllas transmisibles. El problema radica, entonces, en establecer claramente el concepto de exención personal en el régimen tributario nacional sobre la renta, desde los puntos de vista legal y doctrinario.

6. En las distintas leyes sobre impuesto de renta, se le ha dado a la idea de "exención personal" un significado preciso e inconfundible: el de una gracia relacionada íntimamente con el "mínimo de subsistencia", para descartar de esta tributación directa a las personas naturales de muy escasos recursos, de nula capacidad económica o de pago, que determina la medida de la tributación. Así, por ejemplo, la Ley 81 de 1960 sobre el particular expresó:

"Exenciones personales y por personas a cargo"

"Artículo 48. Las exenciones personales y por personas a cargo son las siguientes:

"1. Dos mil quinientos pesos (\$ 2.500.00) para todo contribuyente..."

El decreto reglamentario de esa ley, el 437 de 1961, se limitó a repetir igual expresión en su artículo 174.

Y la última de las leyes dictadas sobre el particular, la 27 de 1969, posterior a la Reforma Constitucional de 1968, reitera la expresión tradicional en su artículo 1º al decir:

"A partir del año gravable de 1969, las exenciones personales y por personas a cargo son las siguientes:

"1. Cinco mil pesos (\$ 5.000.00) por el contribuyente que sea persona natural.

"2. Cinco mil pesos (\$ 5.000.00) por su cónyuge.

"3. Dos mil pesos (\$ 2.000.00) por cada persona a quien el contribuyente sostenga y eduque.

Exenciones éstas a las que deben adicionarse las llamadas personales especiales.

De manera que el concepto sí estaba repetidamente definido antes de 1968: por tanto, debe deducirse que el constituyente lo conocía y que lo usó en su estricto y exacto sentido. Si así no fuere; si lo hubiere empleado en sentido diferente, ampliándolo; si su querer hubiese sido el de variarlo, para evitar confusiones lo habría definido expresamente.

7. Por otra parte, normas sustantivas distinguen completamente las nociones de "renta exenta" y "exenciones personales", de manera que hacen imposible confundirlas. En efecto:

a) El artículo 47 de la Ley 81 de 1960 da de la renta exenta criterio objetivo, al enumerar como de esta categoría los dividendos obtenidos de compañías nacionales por determinadas personas; los intereses recibidos sobre bonos de deuda interna o externa, de cédulas hipotecarias y de depósitos de ahorros hasta una cierta cuantía; los emolumentos eclesiásticos; los viáticos y gastos de representación que reúnan precisas condiciones; las herencias, legados, donaciones, loterías, premios de rifas o apuestas, mientras estén gravados especialmente; las reservas para protección y recuperación de activos; las prestaciones sociales legales; y las utilidades provenientes de la enajenación de bienes muebles inmovilizados e inmuebles adquiridos con alguna anterioridad por contribuyentes con patrimonio inferior a \$ 100.000.00. En cambio, en cuanto a "exenciones personales" el criterio seguido es el subjetivo, como ya se vio en el numeral anterior, conclusión que se refuerza con la enumeración de las especiales, contempladas en el Art. 49 y que son del mismo género;

b) El Decreto-ley 1651 de 1961, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por medio del artículo 134 de la Ley 81 de 1960, contiene esta disposición:

"Artículo 9º La declaración de renta de las personas naturales... deberá contener los siguientes datos:

".....

"12. Relación de las rentas exentas, de las exenciones personales o por personas a cargo y de las especiales".

8. Es más: la literatura oficial —para no citar la de los expositores— abunda en los mismos conceptos expresados en los dos numerales anteriores. En efecto:

a) En la exposición de motivos al proyecto de la que posteriormente fue la Ley 81 de 1960, se lee lo siguiente:

“Artículo 44. Se refiere a la exención personal y por personas a cargo...”

b) En la respuesta dada por el ministro proponente de la reforma a las objeciones que se le hacían al proyecto, después de distinguir la “deducción” de la “exención”, y de afirmar que ese proyecto contemplaba, en cuanto a ésta, las siguientes clases: especiales, para capitalización, para empresas útiles y las personales, dijo sobre estas últimas, lo siguiente:

“Persiguen sacar de la obligación del impuesto a los absolutamente incapaces de pagarlo, a quienes con sus ingresos escasamente atienden a sus tribuales necesidades. En consecuencia, la gracia o exención debe mirar al mínimo de subsistencia del país respectivo”.

No tienen en cuenta estas exenciones, pues, el origen de la renta sino su cuantía, que es el factor que gradúa la capacidad de pago, fuente de la tributación, especialmente de la directa.

c) Por su parte, el ponente para primer debate en la Cámara de Representantes se expresó así:

“Exenciones personales. Algunas personas han considerado que sería del caso aumentar el monto de las exenciones personales y por personas a cargo, en vista de la disminución del poder adquisitivo del peso. Sin embargo, aunque no podía negarse la verdad de esta observación, es cierto que las tarifas propuestas se acomodan a esta realidad; es cierto que los mínimos de subsistencia, si se juzga a través de los salarios mínimos en Colombia, no sobrepasan el valor de las exenciones que se conservan...”

De manera que la exención personal tanto general como especial, hace referencia, exclusivamente, de acuerdo con la ley y la doctrina, a la renta mínima necesaria para el sostenimiento del contribuyente y el de las personas que la ley civil le obliga a sostener y educar; nunca a las rentas excep-

tuadas de tributación por otras consideraciones.

9. De acuerdo con los artículos 27 y 28 del Código Civil, que consagran normas tradicionales de interpretación legal, debe estar-se al tenor literal del texto cuando su sentido sea claro, aplicándose a las palabras en él usadas el significado definido por el legislador. Como según lo expuesto anteriormente, el concepto de exención personal está hoy y estuvo en el pasado suficiente y claramente determinado, debe concluirse que fue ese y no otro el tenido en cuenta por el constituyente al expedir el inciso 3º del artículo 13 del Acto legislativo número 1 de 1968, que corresponde al artículo 79 de la actual codificación.

10. La Corte no entra a considerar, por no ser del caso, razones de conveniencia o inconveniencia del recorte constitucional de determinadas facultades de iniciativa a los miembros del Congreso; su misión es la de la guarda de la Carta en su integridad. Estos temas los debe juzgar la rama legislativa del poder público, rectificando, si así lo resolviere en su soberanía, sus propios mandatos anteriores.

Ni se detiene a ponderar las razones de justicia o de equidad que dieron base al proyecto, como aparece de su exposición de motivos, ni si ellas son suficientes para establecer categorías especiales de contribuyentes y de rentas, porque tampoco es ese su cometido. Si la exención comentada proviniera de la iniciativa gubernamental, indudablemente se contemplaría una situación contraria, sin que influyeran en caso tal en el criterio de esta Corporación razonamientos como los acabados de indicar.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional,

Resuelve:

Es inexecutable el proyecto de ley “por la cual se dicta una disposición en materia tributaria a favor de un personal de reservistas de primera y segunda clase de la Fuerza Aérea”.

Comuníquese al Presidente de la República y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes.

Devuélvase el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediél Angel, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la

Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Acogemos como salvamento de voto la siguiente parte motiva, y su conclusión, adoptada por la Sala Constitucional.

Consideraciones

Primera

1. Es de la esencia democrática del Estado el que el establecimiento del régimen tributario, o sistema impositivo, competa, de modo privativo, a la Rama Legislativa del Poder. Son los voceros y representantes de la voluntad popular, los llamados a definir las orientaciones y acordar los principios en la materia. Una concepción distinta u opuesta, implica una decisión de gobierno en contradicción con este postulado, de inequívoca tradición republicana y vigencia universal.

2. La organización constitucional colombiana se inspira, como no podía ser menos, en tal sistema. Con efecto:

a) En tiempo de paz solamente el Congreso puede imponer contribuciones. (artículo 43);

b) Corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exige (artículo 76, ordinales 13 y 14);

c) Estos preceptos los ratifica el artículo 210 cuando dice: "El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración".

3. El vocablo rentas comprende los impuestos, las contribuciones, las tasas y los productos de los bienes nacionales, según las leyes y costumbres fiscales del país.

Segunda

1. Este régimen constitucional, o sea el poder excluyente del Congreso para crear, extinguir o modificar los impuestos que se

perciban en el territorio nacional, es absoluto, en el sentido de que no es compartido con otro u otros órganos del poder público. La Carta no contempla excepción alguna al respecto. Unicamente, por virtud de la Reforma de 1968, se establece una limitación en cuanto a la iniciativa legislativa, tal como se deduce del texto del artículo 79, que dice:

"Art. 79. (A. L. 1 de 1968, Art. 13): El artículo 79 de la Constitución Nacional quedará así:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

"Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspa-
sa a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

"Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso.

"Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

"Las leyes a que se refieren los incisos 2º y 3º del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del artículo 80".

2. Como se ve, la decisión, en todo caso, queda en manos del Congreso. Sólo que cuando se trata de "exención de impuestos", la iniciativa corresponde al Gobierno.

3. Exención, del latín *exemptio*, es acción o efecto de eximir o eximirse. Y más concretamente, es el privilegio especial en cuya virtud se libra uno de alguna carga u obligación común a otros.

En materia tributaria, la exención de impuestos a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, es la de tipo general, o sea la que consiste en no gravar a ciertos contribuyentes con un determinado impuesto.

4. Analizado el proyecto de ley en cuestión, se concluye que él no entraña "exención de impuestos" alguna; por el contrario, se ratifica la obligación de sufragar el impuesto de la renta y complementarios; modificándose, desde luego, la base legal para la liquidación de tales impuestos, pero sin llegar, se repite, a eximir de la carga tributaria a los contribuyentes comprendidos en tal iniciativa.

Tercera

1. Si se indaga el propósito de la enmienda constitucional de 1968 al respecto, a través de lo proyectos iniciales de acto legislativo, de los informes de comisiones y del mismo proceso de discusión y adopción, necesariamente se llega a esta posición interpretativa del contenido y los efectos del artículo 79. Nunca se pensó, por tanto, en menoscabar el fuero legislativo en materia tan fundamental.

2. De otra parte, los exégetas de tal reforma, que además participaron en ella, así lo entienden:

"Tampoco es una fórmula feliz la que contiene ese mismo inciso al disponer que las leyes relativas a exenciones personales del impuesto de la renta y complementarios serán de iniciativa de los congresistas, pues es innecesaria y se presta a confusiones jurídicas; las leyes de impuesto son de la iniciativa parlamentaria y en la medida en que las exenciones son mecanismo del sistema del impuesto a la renta y complementarios, es obvio que puedan ser propuestas por los congresistas; por el contrario, el inciso intercalado en noviembre de 1968 puede interpretarse como que son las úni-

cas exenciones que pueden solicitar los parlamentarios, lo cual no se acomoda con la normatividad constitucional que, se repite, no reserva la materia de impuestos a la iniciativa gubernamental. En los autores de esta enmienda se produjo confusión con lo ordenado en el inciso anterior sobre exenciones de impuestos, contribuciones o tasas, y buscando dar más participación parlamentaria en el gasto se dijeron cosas innecesarias, porque la intención es la de que establecido un impuesto, una tasa o una contribución de carácter nacional, no se produzcan leyes que exceptúen de su pago a determinadas personas o actividades sin el consentimiento del gobierno que es el responsable del buen manejo presupuestal, (subrayamos); pero ello no quiere decir que al momento de expedirse una ley que contenga un impuesto o tasa o contribución no se pueden crear mecanismos que exceptúen del pago de ellos, puesto que lo que es fiscalmente censurable es que la Nación se prive de un recurso que ya estaba contabilizado disminuyendo sus efectividades financieras" (Jaime Vidal Perdomo. Reforma Constitucional de 1968. Edición de 1970. Págs. 225-226).

Cuarta

A las "exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios", de que trata el inciso tercero del artículo 79 de la Carta, no puede dárseles un alcance restringido, sino el de que son todos aquellos beneficios tributarios que el legislador reconoce a un grupo de contribuyentes por razón de sus cargas familiares, obligaciones sociales, naturaleza de la actividad o servicio al cual vincula su trabajo o esfuerzo personal, etc. Y éste es el sentido del proyecto de ley materia de estudio.

Quinta

En consecuencia, no refiriéndose el proyecto en cuestión a "exención de impuestos", él es constitucional.

Alejandro Córdoba Medina, Humberto Barrera Domínguez, José Gabriel de la Vega, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria.

Bogotá, D. E., enero 25 de 1972.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS EN ESTADO DE SITIO

Consejo Superior de la Universidad de Antioquia, su reemplazo provisional por el Consejo Universitario que se crea en el mismo decreto revisado.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 9 de febrero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

La Secretaría General de la Presidencia de la República ha remitido a esta Corporación, para estudio de constitucionalidad, el Decreto N° 038 del 18 de enero del año en curso, "por el cual se dictan unas medidas relativas a la conservación del orden público".

Para decidir, precisa analizar el acto referido.

Tenor del decreto consultado

"DECRETO NUMERO 038 DE 1972

"(enero 18)

"por el cual se dictan unas medidas relativas a la conservación del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

"Considerando:

"Que en conversaciones con el Ministro de Educación Nacional, el Rector y los representantes de los decanos, profesores y alumnos de la Universidad de Antioquia, ante la desintegración del Consejo Superior Universitario y el grave conflicto interno cuya prolongación afecta gravemente los intereses y el orden público del departamento, ha surgido la iniciativa, aceptada

unánimemente, como medio eficaz de restablecer la normalidad de labores académicas y el orden público en esa región, del establecimiento de un órgano de gobierno provisional que reemplace al Consejo Superior Universitario y en el que tengan participación los decanos, los profesores, los alumnos y los exalumnos;

"Que dicha fórmula coincide con la propuesta para todas las universidades oficiales en el proyecto de reforma universitaria presentado por el Gobierno a la consideración del H. Congreso Nacional y aprobado en segundo debate por el H. Senado de la República;

"Que la misma fórmula ha sido solicitada y es acogida por voceros de distintos sectores de la Universidad;

"Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público donde se hallare turbado,

"Decreta:

"Artículo 1° Mientras subsista el presente estado de sitio, el Consejo Superior Universitario previsto por las normas orgánicas de la Universidad de Antioquia será reemplazado en el ejercicio de sus funciones por el Consejo Universitario que se crea por el presente Decreto.

"Artículo 2° El Consejo Universitario estará integrado por:

a) El Gobernador de Antioquia o su delegado o el Rector de la Universidad de Antioquia;

b) Dos (2) Decanos y dos (2) Directores de unidades académicas, elegidos por los decanos, vice-decanos y jefes de departamento de la Universidad;

c) Dos (2) profesores que se hallen en ejercicio de su actividad académica, elegidos por los profesores de la Universidad;

d) Dos (2) estudiantes con matrícula o registro vigentes, elegidos por los estudiantes; y

e) Un (1) profesional egresado de la Universidad que no sea profesor o empleado de la misma, con su respectivo suplente personal, designado conjuntamente por los anteriores miembros del Consejo.

“Parágrafo 1º Los representantes de los profesores y estudiantes tendrán suplentes personales elegidos en la misma forma que los principales.

“Parágrafo 2º Cuando el Gobernador o su delegado asistan, el Rector tendrá voz pero no voto en el Consejo. Cuando aquéllos no asistan tendrá derecho a voz y voto

“Parágrafo 3º La presidencia del Consejo sólo podrá ser ejercida por el Gobernador, o su delegado, o el Rector.

“Artículo 3º La elección de los miembros del Consejo mencionados en los literales b), c) y d) del artículo anterior se hará por votación directa y secreta de los electores señalados, en la oportunidad y forma que fije el Consejo Directivo de la Universidad.

“En las elecciones que así se realicen se aplicará el sistema de cuociente electoral definido en la Constitución Nacional. Dichas elecciones serán válidas sin consideración al número o porcentaje de votantes.

“Artículo 4º El Consejo Universitario que se crea por el presente Decreto cumplirá las funciones que las leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones vigentes señalan al Consejo Superior Universitario.

“Artículo 5º Mientras el Consejo Universitario creado por el presente Decreto no se integre y empiece a actuar, el Rector de la Universidad de Antioquia continuará investido de las facultades especiales que le confiere el Decreto 1259 de 1971.

“Artículo 6º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 18 de enero de 1972”.

Consideraciones de la Corte

1. El país se halla en estado de sitio, declarado por el Decreto 250 de 1971, el cual se funda, entre otros motivos, en el hecho de haberse presentado, en múltiples sitios, movimientos universitarios creadores de “conmoción que ha alterado en forma creciente la tranquilidad nacional”.

2. Por medio del Decreto 1259 de 1971, el gobierno tomó algunas medidas propias del estado de sitio, y como causas de tales prescripciones se expusieron los siguientes considerandos:

“Que con motivo de la agitación de los últimos meses en las universidades colombianas, principalmente las de carácter oficial, se han presentado numerosos actos de violencia que no han permitido el regreso a la normalidad académica;

“Que por renunciaciones presentadas por algunos de sus miembros, por voluntad propia de los mismos o por otras causas también vinculadas a la situación de conmoción existente, los Consejos Superiores, Directivos o Académicos de algunas universidades oficiales no han podido reunirse, sus sesiones han sido irregulares y ello ha sido causa seria de dificultad para el normal funcionamiento de esas universidades;

“Que el no funcionamiento de las universidades se ha convertido en uno de los factores más graves de la alteración del orden público;

“Que es deber del Gobierno dictar las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público donde se halle turbado”.

El acto que acaba de citarse fue declarado constitucional por sentencia de la Corte en 9 de agosto de 1971.

3. Las facultades y poderes que el artículo 121 de la Carta otorga al gobierno durante el estado de sitio, se pueden ejercer sobre todos los organismos administrativos del Estado, cualquiera sea el grado de su descentralización.

4. Habida cuenta de la situación descrita, cabe observar:

En virtud de la declaración del estado de sitio hecha por decreto vigente, el gobierno quedó investido de aptitudes extraordinarias, durante la perturbación para dictar decretos, con la firma del presidente y todos

los ministros, destinados a prevenir desórdenes, conservar la tranquilidad y restablecerla (artículos 121, incisos 1º y 2º, 120-7, 118-8 C. N.).

El Gobierno puede, incluso, suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, sin derogarlas (Art. 121, inciso 3º C. N.).

5. El Decreto 038 en estudio, firmado por el Presidente y los Ministros, tiene como efecto principal el de sustituir el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Antioquia y su composición, reemplazándolo en el ejercicio de sus funciones por el "Consejo Universitario" creado en su artículo 1º. El artículo 2º del mismo Decreto 038 determina la composición de tal Consejo: las disposiciones siguientes (Arts. 3º y 4º) reglamentan las elecciones que se ordena celebrar para la integración de dicho cuerpo y le señala determinadas funciones y el artículo 5º dispone la actuación transitoria del Rector, mientras se integra el Consejo, de acuerdo con el Decreto 1259 de 1971.

Por el aspecto indicado, de limitarse el Decreto 038 en estudio a sustituir, durante la vigencia del estado de sitio, una disposición legal por otras, se ajusta estrictamente a lo prescrito en el artículo 121 de la Carta. Conformidad constitucional que resalta más si se tiene en cuenta que los preceptos de que se acaba de hacer mérito no son sino una consecuencia de ordenamientos anteriores (Decretos 1259 y 1970 de 1971).

Esta Corporación no halla ningún reparo que oponer al acto que se estudia, bajo ningún concepto.

Resolución

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, y en ejercicio de la competencia que le atribuye el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, DECIDE: Es constitucional el Decreto 038 del 18 de enero de 1972, "por el cual se dictan unas medidas relativas a la conservación del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Gilrardo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

El legislador tiene una competencia particular, plena y sin límites de oportunidad, para señalar la participación de las rentas departamentales a Bogotá, causadas en el mismo Distrito Especial.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. Bogotá, D. E., 9 de febrero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública, pide que se declare la inexecutable de los artículos 2º y 3º, inciso 1º del Decreto extraordinario Nº 3258 de 1968 (diciembre 31) y también la del párrafo 1º del artículo 8º y parcialmente la del artículo 26 del Decreto extraordinario Nº 190 de 1969 (Feb. 13), por medio de los cuales se determinó la participación del Distrito Especial de Bogotá en algunas rentas departamentales de Cundinamarca.

Tenor de los actos acusados

“DECRETO NUMERO 3258 DE 1968 (diciembre 31)

“por el cual se determina la participación del Distrito Especial de Bogotá en algunas rentas del Departamento de Cundinamarca y se dispone sobre los servicios de educación en el primero”.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 33 de 1968,

“Decreta:

“.....

“Artículo segundo. A partir del 1º de enero de 1970 el Departamento de Cundina-

marca recaudará a su favor la totalidad del producto de los impuestos departamentales, con excepción de los que gravan el consumo a la cerveza y al tabaco, los cuales se repartirán con el Distrito Especial en los términos indicados en el artículo siguiente.

“Artículo tercero. Para compensar el nuevo gasto que asume el Distrito Especial y la cesión a que se refiere el artículo 2º y de conformidad con el Decreto 1665 de 1966 y la Ley 48 de 1968, a partir del 1º de enero de 1970 la totalidad del impuesto ad-valorem sobre el consumo de cerveza de producción nacional que se cause en la jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá será liquidada a favor del Distrito Especial.

.....”

“DECRETO NUMERO 190 DE 1969 (febrero 13)

“por el cual se dictan normas relacionadas con la liquidación, administración, recaudo y control del impuesto sobre consumo de cervezas de producción nacional.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 2º de la Ley 48 de 1968,

“Decreta:

“.....

“Artículo 8º...

“Párrafo 1º A partir del 1º de enero de 1970 y de conformidad con el Decreto 3258

de 1968, la totalidad del impuesto sobre las cervezas de producción nacional que se consuman en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá será liquidada y recaudada a favor de éste.

“Parágrafo 2º...”

“Artículo 26. ... Y deroga el Decreto 1665 de 1966 y demás disposiciones que le sean contrarias”.

Acusaciones y argumentos

El actor acusa las disposiciones que van insertas desde dos puntos de vista:

a) Considera que las participaciones de rentas entre Bogotá y Cundinamarca, establecidas en dichos actos, violan el artículo 200 de la Constitución, por no determinarlas respecto de todos y cada uno de los tributos departamentales, y en cambio asignar a la capital de la República la totalidad del impuesto sobre las cervezas. Escribe el demandante: “Estimo que la participación de que trata el artículo 200 de la Constitución colombiana se refiere a todas y a cada una de las rentas departamentales de Cundinamarca causadas en Bogotá y de ahí que considere que respecto a cada una de ellas, el legislador debe disponer la parte o porcentaje que debe recibir Bogotá y la parte o porcentaje que debe dejársele a Cundinamarca como lo ha hecho en varias ocasiones aquel legislador ordinario”.

Sobre este mismo tema, concretándolo a un fragmento del artículo 26 del Decreto 190 de 69, expresa el demandante: “Es inconstitucional el artículo 26 del Decreto extraordinario Nº 190 de 1969 (febrero 13) en la parte ‘que deroga el Decreto 1665 de 1966 y demás disposiciones que le sean contrarias’, porque siendo así que este decreto sí daba la participación constitucional de la renta departamental de cervezas de Cundinamarca a Bogotá, tal como se indicará en este libelo, es inadmisibles que esa norma constitucional se pueda cambiar por otra que regule la misma materia pero en una forma inconstitucional”.

b) Afirma el impugnante que habiéndose previsto por mandatos con fuerza legal, antes de la vigencia del Acto legislativo Nº 1 de 1968, ciertos repartos rentísticos entre Cun-

dinamarca y Bogotá, las distribuciones así efectuadas se tornan inmodificables en su monto proporcional, por haberse consolidado “para ambas entidades públicas la participación respectiva sobre las rentas departamentales de Cundinamarca, causadas en Bogotá y esa asignación ingresó definitivamente en el patrimonio de cada una de ellas como bien patrimonial autónomo y propio, sin que pueda variarse su cuantía, pues en esa forma podrían verse disminuidos sus bienes para cualquiera de esas dos entidades públicas, en detrimento de sus derechos adquiridos, en armonía con lo previsto en el artículo 30 de la Carta Fundamental”. En este mismo orden de ideas, se menciona como infringido el artículo 183 de la codificación institucional.

Nótese que el artículo 2º del Decreto 3258 no sólo habla de impuestos que gravan a la cerveza sino también “al tabaco”. Como el libelo excluye a este último impuesto, no será el caso de dictar sentencia acerca de él.

Concepto del Procurador

El Jefe del Ministerio Público rebate ceñidamente las acusaciones del demandante.

Sobre la tacha relativa a quebrantamiento del artículo 200 del Estatuto constitucional y obligada participación de Bogotá en todas y cada una de las rentas de Cundinamarca, escribe:

“En mi concepto, lo único que la Constitución impone al respecto es que Bogotá participe en las rentas de Cundinamarca consideradas en conjunto, en la cuantía o proporción que el legislador determine. De manera que éste bien puede adoptar el sistema de señalar porcentajes en todas ellas —uniformes o diferentes—, como lo desea el demandante, o escoger cualquiera otro que, asegurando la participación exigida por el constituyente, considere más adecuado, más técnico en cuanto a liquidación y recaudo y más propicio a la equidad, propósito que debe entenderse ínsito en la previsión del canon comentado”.

Y acerca de violación del artículo 183, por desconocimiento de un ingreso rentístico adquirido con anterioridad y garantizado como preexistente a dicho precepto 183, dice el Procurador:

“Fundando la acusación por violación del artículo 183 de la Carta, dice el actor que podría pensarse que el artículo 200 de la Codificación, originario del Acto legislativo de 1945, fue modificado por el actual artículo 183, originado en el artículo 54 de la Reforma constitucional de 1968 y posterior en el tiempo al primero.

“En mi opinión sucede exactamente lo contrario.

“El artículo 54 del Acto legislativo número 1 de 1968 (183 de la Codificación) es sustancialmente igual al 50 del Acto legislativo número 3 de 1910, en cuanto a la protección que concede a los bienes y rentas de los Departamentos y Municipios como entidades territoriales de la República. De manera que si por este aspecto, aquél se limitó a reiterar un principio consignado en la Carta desde 1910, mal pudo modificar un precepto, este sí nuevo, introducido sólo a partir de 1945 mediante el artículo 1º inciso tercero del Acto legislativo de este año (artículo 200 de la Codificación).

“Así, este último es el que puede considerarse posterior en el tiempo y como constitutivo de una excepción al principio general del artículo 183, porque autoriza al legislador para determinar la participación de una entidad territorial en las rentas de otra, sin fijarle ni limitaciones de cuantía o proporción ni término para ejercer la facultad, obrando el constituyente a sabiendas de que en estas condiciones habrían de producirse aumentos en los ingresos de una entidad a costa de la otra.

“De lo cual se infiere que los preceptos acusados no violan el artículo 183 de la Carta”.

Consideraciones de la Corte

1. El impuesto de consumo de cervezas era nacional, aunque su producto se distribuyese en parte a los departamentos. Pero se convirtió en departamental, desde la vigencia del Decreto legislativo 2838 dictado en 25 de septiembre de 1954 (con carácter de ley permanente en virtud de la 141 de 16 de diciembre de 1961), cuyo artículo 9º dijo: “Cédese a los departamentos en su totalidad el impuesto sobre consumo de cervezas...”

2. Antes de la expedición del Decreto 2838

de 1954, el inciso segundo del artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 1945, dispuso: “La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley”; texto que pasó a ser parte del artículo 199 de la Carta bajo la misma cifra numeral. Y en el propio inciso tercero del artículo 1º del Acto legislativo de 45 se estableció: “sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República”, inciso que corresponde al artículo 200 de la Codificación constitucional vigente.

3. En cumplimiento del mandato 199 de la Carta se creó el Distrito Especial de Bogotá (V. Decreto legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954), y por normas posteriores se ha dado cumplimiento al artículo 200 de la Constitución, señalándose participaciones a la capital de la República en la renta de consumo de la cerveza, causada en Bogotá (V. por ejemplo, Decreto 2838 de 1954).

4. La participación referida, está determinada hoy, por las disposiciones acusadas en el libelo que se estudia, de la siguiente manera:

Conforme al artículo 2º del Decreto-ley 3258 de 1968, “a partir del 1º de enero de 1970, el Departamento de Cundinamarca recaudará a su favor la totalidad del producto de los impuestos departamentales, con excepción de los que gravan el consumo a la cerveza y al tabaco, los cuales se repartirán con el Distrito Especial en los términos indicados en el artículo siguiente”. Y de acuerdo con éste, o sea el 3º del mismo decreto, “la totalidad del impuesto ad-valorem sobre el consumo de cerveza de producción nacional que se cause en la jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, será liquidado a favor del Distrito Especial”. Y para rematar, el parágrafo 1º del artículo 8º del Decreto-ley 190 de 1969 dice: “A partir del 1º de enero de 1970 y de conformidad con el Decreto 3258 de 1968, la totalidad del impuesto sobre las cervezas de producción nacional que se consuman en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, será liquidado y recaudado a favor de éste”.

Tales son, en lo substancial, las normas sobre cuya constitucionalidad debe resolverse.

5. En primer lugar, se tachan las disposiciones impugnadas por destinar exclusivamente a Bogotá el producto del impuesto de consumo de cervezas de producción nacional que en dicha ciudad se causen, sin dar participación al Departamento de Cundinamarca. Como texto violado se indica el 200 de la Constitución, a cuyo tenor "Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República".

La distribución que debe establecerse entre la capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, según el artículo que va reproducido, no concierne a cada una de las "rentas departamentales", sino a éstas, en plural. De manera que el reparto puede referirse a varios tributos, individualmente considerados, o a su conjunto, mediante señalamiento de partes iguales o diversas para cada uno o para la totalidad de ellos. Es al legislador a quien incumbe establecer esas cuotas, por querer del constituyente, y puede llenar su cometido con entera libertad. Por este aspecto no se ve contradicción entre el artículo 200 y las disposiciones acusadas.

6. En segundo término, se afirma que los textos atacados desconocen participaciones anteriores que por mandatos con fuerza de ley se habían establecido entre Cundinamarca y Bogotá, referentes al impuesto de consumo de cervezas que se causen en la capital, y que así se quebranta el artículo 183 del Estatuto fundamental, en cuanto prescribe: "Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada".

Es evidente que la prescripción anterior consagra una garantía en pro de las entidades territoriales, ésto es, "los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales" (Art. 5º de la Carta).

Pero no es menos cierto que el artículo

183 sufre una excepción, en lo que mira al Distrito Especial de Bogotá, relativamente al reparto de sus rentas con el Departamento de Cundinamarca, acerca del cual la ley tiene una competencia particular y plena, ejercitable cuando el legislador lo repute acertado, sin límites de oportunidad. Dicha excepción la consigna el artículo 200 varias veces citado. Vale trasladarlo de nuevo: "Artículo 200. Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República".

La norma transcrita, posterior en su expedición a la regla general del artículo 183, sustrae de la aplicación de éste lo relativo a reparto de rentas entre Cundinamarca y Bogotá, sin que existan al respecto garantías iguales a las que gozan la "propiedad y rentas de los particulares". Cada vez que una ley decreta participaciones sobre rentas departamentales (en todas o en alguna o algunas) entre Cundinamarca y Bogotá, las cuotas o porcentajes respectivos han de respetarse. Las disposiciones a que se contrae la demanda no violan el artículo 183, de cuyo alcance están excluidas.

7. Debe recalcar, finalmente, que los Decretos 3258 de 1968 (dado en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 33 de 1968) y 190 de 1969 (expedido en uso de las autorizaciones extraordinarias del artículo 2º de la Ley 48 de 1968), se ajustan a esos textos legales en cuanto a la materia precisa que contemplan y al tiempo en que debieron extenderse. Tampoco halla la Corte que las disposiciones acusadas violen otras normas constitucionales.

Resolución

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en pleno, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Es exequible el artículo 2º del Decreto-ley 3258 del 31 de diciembre de 1968, siendo de advertir que no es el caso

de resolver sobre el mismo artículo en la parte que se refiere al impuesto de consumo del tabaco.

Segundo. Es exequible el inciso primero del artículo 3º del mismo Decreto 3258 de 1968.

Tercero. Es exequible el artículo 26 del Decreto 190 de 1969, en la parte demandada que dice "y deroga el Decreto 1665 de 1966 y demás disposiciones que le sean contrarias".

Cópiese, publíquese, comuníquese a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Alejandro Córdoba Medina, Aurelio Camacho Rueda, José Gabriel de la Vega, Ernesto Cediel Angel, Miguel Angel García, José María Esguerra Samper, Guillermo González Charry, Jorge Gaviria Salazar, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peñalé Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

El derecho de reunión garantizado en el artículo 46 de la Carta. — Suspensión de algunas normas del Código Nacional de Policía.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 18 de febrero de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio
Sarría).

Decreta:

I. El control constitucional

1. La Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto legislativo número 078 de 28 de enero de 1972, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 1º de febrero del año en curso, se dispuso fijar en lista el negocio por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

3. Durante el término de fijación en lista no hubo intervención alguna por parte del Procurador General de la Nación o de otro ciudadano, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

III. Texto del Decreto

1. El texto del decreto objeto de la revisión es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 078 DE 1972

“(enero 28)

“por el cual se dictan disposiciones sobre manifestaciones, reuniones y desfiles en lugares públicos.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo número 250 de 1971,

Artículo 1º Mientras subsista el presente estado de sitio y con el fin de conciliar el derecho de reunión con la seguridad de los asociados y el derecho de libre tránsito por las vías públicas, las personas que quieran organizar manifestaciones, reuniones o desfiles de carácter político, o de cualquier otro orden, en lugares públicos, deberán dar aviso de su propósito a los Alcaldes respectivos, por lo menos con cinco (5) días de anticipación, indicando la fecha, lugar, ruta y hora de la reunión.

Artículo 2º Al conceder el permiso, los Alcaldes podrán señalar, cuando lo consideren necesario, fecha, lugar, ruta y hora distintos a los indicados en el memorial de aviso. Igualmente, el Alcalde podrá por razones de orden público negar el permiso que se le solicite.

Parágrafo. Los Alcaldes estarán en la obligación de dar respuesta dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo del aviso e informar sobre esta novedad al Gobernador.

Artículo 3º Las decisiones de los Alcaldes deberán ser comunicadas por el respectivo Gobernador al Ministerio de Gobierno.

Artículo 4º Las autoridades de Policía disolverán las manifestaciones, reuniones o desfiles que degeneren en asonada o tumulto; las que se verifiquen en fechas, sitios, horas o por rutas distintas de los que se hayan señalado previamente y las que se realicen sin haber obtenido el permiso correspondiente.

Artículo 5º Los Alcaldes no podrán conceder permisos para realizar más de una

reunión o manifestación en el mismo día, sitio, ruta y hora. Tampoco podrán conceder permisos para manifestaciones o desfiles que se proyectan realizar después de las 6 de la tarde.

Artículo 6º El uso de altoparlantes fijos o móviles debe ser igualmente autorizado por el Alcalde.

Artículo 7º En las reuniones que se celebren en recinto cerrado se podrá hacer uso de altoparlantes dentro de él, sin necesidad de autorización previa. Pero en el caso de que los altoparlantes sean utilizados fuera del recinto, por este hecho la reunión asume carácter público, evento en el cual se deberá solicitar permiso con cinco (5) días de anticipación ante la autoridad respectiva.

Artículo 8º Los Alcaldes están obligados a conceder, en los términos de las solicitudes que se le formulen, iguales oportunidades a todos los partidos o grupos, de manera que no sean copadas las fechas por una misma colectividad o agrupación política.

Artículo 9º Este decreto rige desde la fecha de su expedición, modifica el Decreto legislativo 252 de 1971 y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 28 de enero de 1972.

2. El decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Despacho.

III. Antecedentes

Como antecedente inmediato del Decreto legislativo número 078, aparece el Decreto legislativo número 250 de 1971, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

IV. Consideraciones

Primera

La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio; los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor ju-

rídico de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada, entre otros fallos, en los de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo y 28 de agosto de 1970 y 23, 31 de marzo, 1º de abril, 27 de mayo y 3 de agosto de 1971.

Segunda

1. El artículo 46 de la Carta garantiza el derecho de reunión, de modo pacífico, como una emanación de la libertad humana. Pero advierte que "la autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas".

2. Esta garantía no tiene, como se ve, más limitación que la prevista en el mismo texto constitucional; y por lo mismo, el derecho de reunión no está condicionado por el cumplimiento de requisitos previos.

Tercera

Mas, para hacer efectiva, especialmente, la previsión contenida en la segunda parte del citado precepto, el Código Nacional de Policía, en su Libro II, Capítulo 3º, dispone:

"Art. 102. Toda persona puede reunirse con otras o desfilar en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

"Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas.

"Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación. Cuando se trata de desfiles se indicará el recorrido prospectado.

"Dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo del aviso, la autoridad podrá, por razones de orden público y mediante resolución motivada, modificar el recorrido del desfile, la fecha, el sitio y la hora de su realización.

"Si dentro de este término no se hiciera observación por la respectiva autoridad, se

entenderá cumplido el requisito exigido para la reunión o desfile.

“Art. 103. Cuando durante la reunión se intercale un espectáculo, para efectuarlo se necesita previo permiso de la autoridad competente.

“Art. 104. Toda reunión o desfile públicos que degeneren en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad pública, será disuelto.

“No se adelantará procedimiento alguno contra las personas que acaten las órdenes de la autoridad.

“En caso contrario, serán puestas a disposición de la autoridad competente.

“Art. 105. La Policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación.

“Igualmente, podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso.

“Art. 106. Si en el momento de efectuarse reunión o desfile previamente anunciados, se advierte que las personas llevan armas, o cualesquiera otros objetos que puedan utilizar para agredir a otros o para dañar la propiedad pública o privada, se procederá inmediatamente a retirar tales armas u objetos a las personas que los porten o a disolver la reunión o el desfile, según las circunstancias.

“Art. 107. La persona que con ocasión de reunión o desfile en sitio público infrinja las leyes penales o de policía, será capturada y puesta a órdenes de la autoridad competente”.

Cuarta

1. Las disposiciones anteriores, que rigen plenamente en época de normalidad, desarrollan el precepto constitucional contenido en el artículo 46, consagrando, en relación con la segunda parte de éste, la obligación para los interesados de dar aviso de la pretendida reunión a la primera autoridad política del lugar.

2. El decreto de estado de sitio que se revisa, sustituye este sistema del aviso por el del permiso o licencia previo de la misma autoridad política; lo cual sólo es posible constitucionalmente durante la subsistencia del estado excepcional dicho, como un medio eficaz para mantener y preservar el orden público.

3. En este sentido, se entiende modificado el Decreto 252 de 1971 y suspendidas transitoriamente las disposiciones del Código Nacional de Policía transcritas.

V. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 078 de 1972 (enero 28), “por el cual se dictan disposiciones sobre manifestaciones, reuniones y desfiles en lugares públicos”.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediel Angel, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ASIGNACIONES A LA RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO

La Ley 16 de 1968 en su numeral 5º del artículo 20 facultó al Ejecutivo para mejorar al mencionado personal, en sus asignaciones, adoptando cualquier sistema, con la limitación de no quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales. — Por lo tanto al expedir el artículo 1º del Decreto 235, el Ejecutivo no violó el artículo 118-8 de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., febrero 18 de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

La ciudadana Lilia Barrero Guzmán de Becerra, en ejercicio de la acción pública consagrada en el Art. 214 de la Carta, pide se declare inexecutable el Art. 1º del Decreto-ley número 235 de 1971.

Texto de la norma acusada

“DECRETO NUMERO 235 DE 1971

“(febrero 25)

“por el cual se fijan asignaciones a funcionarios de la Rama Jurisdiccional, Instrucción Criminal, Justicia Penal Aduanera, Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en el artículo 21 de la misma ley,

“Decreta:

“Artículo 1º A partir del primero de febrero del año en curso, establécense las siguientes asignaciones mensuales para los

funcionarios de la Rama Jurisdiccional, Instrucción Criminal, Justicia Penal Aduanera, Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ministerio Público:

I. Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de Aduanas, Administrativos, abogados asistentes de la Corte Suprema de Justicia, Directores Seccionales de Instrucción Criminal y Fiscales de Tribunales, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo\$ 10.000.00

II. Jueces Superiores de Distrito Judicial, de Aduanas y sus respectivos Fiscales, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo:

En cabecera de Distrito	7.380.00
En las demás sedes	6.780.00

III. Jueces de Menores que ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo:

En cabecera de Distrito	7.140.00
En las demás sedes	6.540.00

IV. Jueces de Circuito, Laborales y Fiscales que ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo:

En cabecera de Distrito	7.140.00
En las demás sedes	6.540.00

V. Jueces Municipales y de Distrito Penal Aduanero cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo:

En cabecera de Distrito	5.950.00
En cabecera de Circuito	5.350.00
En los demás municipios	4.760.00

VI. Jueces de Instrucción Criminal y de Instrucción Penal Aduanera, cuando ejerzan el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo 7.140.00

La actora encuentra que la norma acusada infringe los Arts. 153, 157, 158 y 162, porque, según dice, al ordenar la Carta que la Ley no puede establecer categorías entre los Tribunales del país, tal criterio estatuye en consecuencia la igualdad entre las varias categorías judiciales; y que la exigencia de unos mismos requisitos para ser Juez Superior, de Circuito, de Menores, o especializado o de Instrucción Criminal o Penal Aduanera, implica una igualdad de sueldo básico.

En cuanto a la violación del Art. 162 no aduce razón alguna.

Pero principalmente funda la demanda en el hecho de que el Gobierno Nacional, con la disposición acusada, infringe el ordinal 12 del Art. 76, por exceso en el uso de las facultades que le confirió la Ley 16 de 1968, en el numeral 5º del Art. 20, las que expresamente ordenan mejorar las asignaciones del personal de la rama jurisdiccional "sin quebrantar la igualdad de las categorías judiciales".

Es síntesis de su impugnación, el siguiente párrafo:

"El Presidente de la República y el Ministro de Justicia al fijar sueldos básicos distintos para los funcionarios que requieren iguales requisitos constitucionales para ejercer el cargo, han quebrantado la igualdad que debe existir entre los mismos, ya que han establecido categorías entre los Jueces Superiores entre sí, lo mismo entre los Jueces de Circuito, de Menores y Municipales, sin tener facultades para ello".

No cita como violado el artículo 118-8 de la Carta.

El Procurador General acoge el criterio

de la demanda y pide se declare la inexecutable por que encuentra violación de los Arts. 118-8 en relación con el 76-12, por extralimitación del Gobierno en dos sentidos:

"a) Mientras el ordinal 5º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 faculta al Presidente de la República para mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público mediante el sistema de "sueldos básicos fijos", la norma acusada del decreto, en cambio, establece tarifas diferenciales de sueldos. Y

"b) No obstante que la norma legal citada preceptúa en forma perentoria y precisa, que los sistemas de asignación que se empleen para los efectos comentados deben aplicarse "sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales", la disposición acusada discrimina las asignaciones no sólo entre las categorías judiciales sino respecto de funcionarios de una misma categoría judicial al ordenar sueldos básicos fijos diferentes y discriminados por razones de ubicación geográfica entre los jueces superiores de distrito judicial, de aduanas y sus fiscales entre sí, según que ellos residan en cabecera de distrito o en las demás sedes, discriminación que se hace extensiva en forma similar y por idénticas razones a los jueces de menores entre sí, de circuito, laborales y fiscales respectivos, y municipales y de distrito penal aduanero; y que, en forma inexplicable no se aplica a los jueces de instrucción criminal y de instrucción penal aduanera, respecto de los cuales la asignación mensual fija es igualitaria sin tener en cuenta la localidad en donde desempeñan su labor.

"Argumento obvio para efectos de justificación eventual de la discriminación en la asignación de sueldos básicos fijos sería el de que la tarifa diferencial en tales asignaciones es más favorable para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional que, no obstante ser de la misma categoría judicial, residen en cabecera de Distrito, por cuanto que el costo de la vida es más alto en tales municipios que en el resto de las sedes judiciales. Sin embargo, la ley de facultades previó para compensar los desajustes en el costo de la vida según "las distintas regiones del país", que en tales casos se aplica-

ría el sistema de asignaciones adicionales de primas móviles de costo de vida o cualquier otro que no alterara el de sueldos básicos fijos y que no quebrantara la igualdad dentro de las categorías judiciales. Por consiguiente, como el legislador extraordinario discriminó, por medio de la disposición acusada, para efectos de compensación de los desajustes del costo de la vida, las asignaciones correspondientes a los sueldos básicos fijos, determinando como consecuencia un tratamiento desigual dentro de algunas de las categorías judiciales, violó entonces por extralimitación la ley de facultades y por lo tanto el artículo 118-8 en relación el 76-12, ambos de la Carta”.

En cuanto a la presunta violación del Art. 153, dice que, a pesar de que la prohibición de establecer categorías entre los Tribunales del país puede interpretarse extensivamente a las diversas categorías de jueces, de que tratan los Arts. 157 y 158, no hay infracción porque “la discriminación de sueldos no conlleva la discriminación de categorías para efectos de calidades exigidas para desempeñar el empleo correspondiente”.

Tampoco justifica que se quebrante el Art. 162 y encuentra inocua la acusación por tal aspecto.

En cambio, halló el Procurador infringidos los Arts. 16, 17 y 32 por las siguientes razones:

“Lo que más importa destacar a la luz de las “garantías sociales” consagradas en el Título III de la Constitución, consignadas positivamente a partir de la reforma constitucional de 1936, es la incompatibilidad inocultable de la norma acusada en relación con el artículo 17 de la Carta según el cual “el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado”, disposición que debe interpretarse en su alcance en armonía con el artículo 16 in fine del mismo estatuto según el cual las autoridades de la República están instituidas para “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Además, el artículo 32 de la Carta autoriza la intervención estatal, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desa-

rollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular”, entendiéndose por proletario toda persona, sea funcionario o empleado público o privado, que derive su subsistencia de su fuerza material o intelectual de trabajo (subrayas mías)”.

“Contra estos postulados jurídico-positivos reconocidos por la Constitución se estrelló la norma acusada, la cual, al discriminar los sueldos básicos fijos de los funcionarios judiciales pertenecientes a una misma categoría, distorsiona el principio universalmente protegido por todo Estado de Derecho informado por el Constitucionalismo como doctrina del poder y de la autoridad plasmada jurídicamente, y expresamente reconocido por el artículo 17 de nuestro Estatuto fundamental según el cual “a trabajo igual corresponde salario igual”.

“Por tales razones considero también inconstitucional la disposición acusada en todas las partes en que discrimina tarifas de sueldos básicos entre funcionarios judiciales de una misma categoría y por consiguiente, solicito a la Corte que en tales partes la declare inexecutable”.

Consideraciones

1ª Técnicamente ha debido la actora fundar su demanda por transgresión del artículo 118-8 de la Carta ya que la acción se encauza a demostrar extralimitación de la ley de facultades en cuanto a la expedición del artículo 1º del Decreto 235, y no a impugnar la misma ley expedida en ejercicio del numeral 12 del Art. 76; pero esta deficiencia no es óbice para que la Corte proceda al estudio correspondiente y a proferir decisión definitiva.

2ª Para precisar si hay extralimitación o uso indebido de las facultades en cuanto a la expedición de la norma acusada, se transcribe lo pertinente de la Ley 16 de 1968:

Art. 20. “Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente Ley, para:

.....

“5º Mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno mediante el sistema de sueldos básicos fijos y de primas móviles de costo de vida y de antigüedad, o de cualquier otro que sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales, atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país, así como la antigüedad y eficiencia de los funcionarios. Además, para fijar los honorarios de los conjuces de la Rama Jurisdiccional”.

a) El Decreto 235 de febrero 25 de 1971, confrontado con la fecha de sanción de la Ley 16 de 1968, (marzo 28 de 1968), se encuentra expedido dentro del término preciso de las facultades; no hay extralimitación por este aspecto;

b) El artículo 55 de la Constitución estructura el poder Público dividiéndolo en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional; a la legislativa corresponde de modo primordial la función de hacer las leyes; pero esta misma norma señala excepciones en el sentido de permitir el ejercicio de las funciones legislativas a la rama ejecutiva, propiamente al Presidente de la República, dentro de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, dentro de un término señalado (ordinal 12).

Por su parte el artículo 118, numeral 8º, confiere al Presidente la atribución de expedir los decretos con fuerza de ley, con fundamento en las facultades que el legislador le haya conferido de acuerdo con el Art. 76-12.

c) La Ley 16 de 1968, en el numeral 5º del artículo 20 concede facultades al Presidente de la República para “mejorar las asignaciones del personal de la rama jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno”; para esta finalidad el legislador ordinario señaló dos sistemas: 1º sueldos básicos fijos y primas móviles de costo de vida y de antigüedad y 2º cualquier otro que atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país y la antigüedad y eficiencia de los funcionarios; advirtiendo que “sin quebrantar la igualdad de las categorías judiciales”.

Como se ve, el primer sistema no es obli-

gatorio para el legislador extraordinario, ya que puede escoger el de sueldos básicos u otro cualquiera que consulte las diferencias del costo de vida en las distintas regiones del país.

Es de observar que sueldos básicos fijos no significa iguales; fijo, según el diccionario de la lengua equivale a “cierto, seguro, indudable” lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Laboral debe entenderse para determinada unidad de tiempo, que es precisamente lo dispuesto en la norma acusada.

La Corte Suprema, refiriéndose a la jerarquía jurisdiccional, dijo:

“La Reforma Constitucional de 1945 designa por su nombre a los Jueces inferiores y da un paso más, de significativa importancia: establece la jerarquía de la Rama Jurisdiccional, integrada, en orden descendente, en esta forma: a) Corte Suprema; b) Tribunales Superiores de Distrito; c) Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal y Especializados, de igual o superior categoría a los indicados; y d) Jueces Municipales...” (Sentencia de 27 de septiembre de 1969).

Dentro de la categoría de jueces especializados es preciso incluir a los de Instrucción Penal Aduanera y a la de jueces municipales deben agregarse los de Distrito Penal Aduanero, ambos de creación posterior a la sentencia citada. (Decreto-ley 956 de 1970, Art. 4º).

De acuerdo con la jerarquización hecha por la Corte con base en la Constitución, se tiene que la norma acusada sí respetó la igualdad de las categorías judiciales así: los Maestros del Tribunal tienen en toda la República igual asignación; la categoría de Jueces Superiores, de Circuito, Laborales, de Menores, de Instrucción Criminal y Penal Aduanera y los respectivos Fiscales tienen una asignación que fluctúa entre \$ 6.540.00 y \$ 7.380.00 procurando atender las diferencias de costo de vida en los lugares en donde desempeñan sus funciones; finalmente, a la última categoría, jueces municipales y de Distrito Penal Aduanero, se señaló una asignación igualmente variable entre \$ 4.760.00 y \$ 5.950.00, que consulta también el costo de vida de los lugares donde están radicados. La asignación

de la última categoría es inferior a la anterior, la que, a su vez, no traspasa la de Magistrados de Tribunal.

Los jueces de instrucción criminal tienen jurisdicción en todo el Distrito y pueden ser radicados no sólo en cabecera de Distrito, en cabecera de Circuito, sino también en municipios que no tengan estas calidades, según las necesidades del servicio. Esta la razón para que su asignación sea la máxima dentro de su categoría. (Arts. 54 y 61 C. de P. P.).

En esta forma, el artículo 1º del Decreto 235/71 se ciñe estrictamente a las facultades legales.

3ª La antigüedad y la eficiencia en los funcionarios que menciona la ley de facultades como criterio para la fijación de las asignaciones no eran de forzosa aplicación dentro de la norma acusada; bien podía el Gobierno, como ya lo hizo, tener en cuenta estos factores para el mejoramiento de la remuneración y como estímulo para el ingreso, ascenso y capacitación, de acuerdo con normas especiales.

4ª Finalmente, la Corte no encuentra que se hayan infringido los Arts. 16, 17 y 32 de la Carta, a que alude el Procurador General, porque el nuevo señalamiento de asignaciones, dentro de las posibilidades estatales, demuestra la especial protección del Estado para sus trabajadores sin que el con-

cepto de intervencionismo pueda tener aplicación alguna en el caso en estudio.

Tampoco se encuentra infringida otra norma constitucional.

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

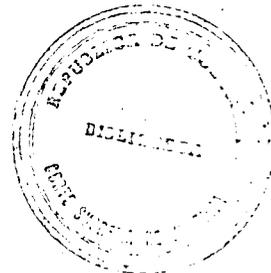
Resuelve:

Es constitucional el Art. 1º del Decreto-ley número 235 de 1971.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Ministro de Justicia, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediel Angel, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CODIGO CIVIL

La posesión material y la posesión inscrita. — La propiedad privada como derecho adquirido y como función social.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., febrero 18 de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Manuel Alberto Alfonso Botero, en ejercicio de la acción que consagra el Art. 214 de la Constitución Nacional, solicita que la Corte Suprema de Justicia declare la inexecutable de los siguientes artículos del Código Civil:

“Artículo 759. “Los títulos traslativos de dominio que deben registrarse, no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho mientras no se haya verificado el registro en los términos que se dispone en el título Del Registro de Instrumentos Públicos”.

“Artículo 785. “Si la cosa es de aquellas cuya tradición deba hacerse por inscripción en el registro de instrumentos públicos, nadie podrá adquirir la posesión de ellas (sic) sino por este medio”.

“Artículo 789. “Para que cese la posesión inscrita, es necesario que la inscripción se cancele, sea por voluntad de las partes, o por una nueva inscripción en que el poseedor inscrito transfiera su derecho a otro por decreto judicial.

“Mientras subsista la inscripción, el que se apodera de la cosa a que se refiere el título inscrito, no adquiere posesión de ella, ni pone fin a la posesión existente”.

“Artículo 980. “La posesión de los derechos inscritos se prueba por la inscripción, y mientras esta subsista y con tal que haya durado un año completo, no es admisible ninguna prueba de posesión con que se pretenda impugnarla”.

“Artículo 2526. “Contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción adquisitiva de bienes raíces, o derechos reales constituidos en éstos sino en virtud de otro título inscrito, ni empezará a correr sino desde la inscripción del segundo”.

El actor afirma que las normas acusadas infringen los Arts. 17 y 30 de la Constitución y dice:

“Podemos sintetizar nuestra apreciación de la manera siguiente:

“1º Si entendemos que el justo título de la posesión se encuentra representado por la posesión material de la cosa, sería inconstitucional la llamada “posesión inscrita” por ser contraria al artículo 30 de la Constitución Nacional. Si lo contrario, o sea, si constituye justo título la posesión inscrita, serían inconstitucionales las disposiciones que consagran la posesión material, pareciéndonos más lógica la primera apreciación, dadas las finalidades que debe cumplir el Estado moderno.

“2º Siendo la posesión la manera de adquirir el dominio de las cosas por prescripción, debe cumplir con la función social señalada a la propiedad, razón por la cual consideramos que prevalece la posesión material sobre la posesión inscrita, siendo esta última inconstitucional a la luz del artículo 30 de la Carta Fundamental.

“3º Si se da prelación a la posesión inscrita se estaría en presencia del desconocimiento del trabajo, que según la misma Constitución, es una obligación y tiene una protección especial, infringiendo abiertamente el canon constitucional consagrado en la norma 17 de la Constitución Nacional”.

El Procurador General coadyuva indirectamente la demanda por cuanto considera que:

"...los preceptos del Código Civil referentes a la llamada posesión inscrita son inoperantes en cuanto dan efectos posesorios a la inscripción de los títulos en la Oficina de Registro y sobre ellos priman los del mismo código relativos a la posesión material o simple posesión; y, de hecho, no se aplican para decidir litigios con fundamento en lo que literalmente disponen sobre esta materia".

Pero encuentra que tales normas han sido derogadas por uno de los medios legales (C. C., Arts. 71 y 72, Ley 153 de 1887, Arts. 3º y 9º) por lo cual la decisión debe ser inhibitoria por sustracción de materia; estas son sus conclusiones:

"...según todo lo expuesto, en Derecho Colombiano no existe una posesión inscrita, es conclusión que parece incontestable y se admite aquí sin reservas.

"Pero considera este despacho que a esa conclusión no ha de llegarse por estimarse que, ante la imposibilidad de aplicar simultáneamente dos ordenamientos contrarios contenidos en un mismo código, el referente a la denominada posesión inscrita se tenga como inoperante o simplemente se ignore su existencia o se mire como no escrito.

"Es más lógico, en mi opinión, estimar que lo que realmente sucede es que los preceptos del Código Civil que aluden a la posesión inscrita han sido implícitamente derogados por los de leyes posteriores citadas en las sentencias de que se ha hecho mérito, normas nuevas que junto con las del mismo código que se refieren a la posesión material o simplemente a la posesión sin calificaciones, forman un conjunto armónico y consagran un sistema absolutamente incompatible con el establecido en el primer grupo de disposiciones, que incluye las que son objeto de acusación.

"Si no es posible conciliar las dos instituciones como lo tiene demostrado la Corte en Sala de Casación Civil y lo predica la doctrina, parece ineludible situar el fenómeno en la derogación tácita prevista en el artículo 71 inciso tercero del Código y en la Ley 153 de 1887 artículo 3º.

"Se llega así por vía legislativa a la prevalencia de normas ya establecidas por vía jurisprudencial y mejor a la insubsistencia de aquellas que concedían efectos posesorios a la inscripción del título.

"No hallándose vigentes las normas objeto de la demanda de inconstitucionalidad, no hay lugar a examinar ésta en el fondo.

"En conclusión, solicito de la H. Corte Suprema abstenerse de pronunciar fallo de mérito sobre la demanda de inexecutableidad contra los artículos 759, 785, 789, 980 y 2526 del Código Civil, por sustracción de materia".

Consideraciones

El ataque del demandante a las normas citadas del Código Civil, vigentes desde el veintidós (22) de julio de 1887, como contrarias al artículo 30 de la Constitución Nacional, ha de examinarse desde los dos ángulos conceptuales que esta disposición ofrece, es a saber: a) Como garantía "de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles" y b) Como afirmación de que "la propiedad es una función social que implica obligaciones".

Para el examen de lo primero, debe observarse que los artículos demandados del Código Civil son reguladores de la forma o manera de efectuar la tradición del dominio de los bienes raíces, mediante el registro de los títulos adquisitivos o traslativos del mismo. El claro texto de aquéllos no deja duda al respecto, pues el 759 reza que "los títulos traslativos de dominio que deban registrarse, no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho mientras no se haya efectuado el registro..." y el 785 asienta que "si la cosa es de aquellas cuya tradición deba hacerse por inscripción en el registro de instrumentos públicos, nadie podrá adquirir la posesión de ellas (sic) sino por ese medio" y el 980 establece que "la posesión de los derechos inscritos se prueba por la inscripción". En consonancia con las anteriores, otras normas del mismo Código, no acusadas por el demandante, confirman el aserto. Tal, v.gr., el 756 que determina: "Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por

la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos". Por último, el 789 y el 2526, (éstos sí señalados como inconstitucionales), son consecuencia del aludido principio de que la tradición del dominio de los bienes raíces sólo se realiza por la inscripción del respectivo título, pues la lógica impone que inscrito uno se requiera otro registro posterior para cancelar el antecedente, a fin de que haya mutación del dominio, y que el apoderamiento material del inmueble no modifique, por sí solo, la situación jurídica que comporta el título inscrito.

En estas condiciones, surge evidente que el canon constitucional indicado no aparece contradicho por los preceptos estudiados, pues aquél dice relación a los derechos ya adquiridos (subraya la Corte) y no de cualquier modo, sino "con arreglo a las leyes civiles", es decir, por el medio previsto en los artículos examinados para que el derecho de dominio se transmita o se constituya. Por consiguiente, estas leyes son las que establecen libremente el modo de adquirir los derechos, efectuado lo cual surge la protección constitucional contra estatutos posteriores que pretendan desconocerlos o vulnerarlos.

En otras palabras: el artículo 30 de la Carta cuando garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, no sólo no se refiere a la forma de conseguir aquélla o éstos, sino que la presupone, al sentar como fundamento de esa garantía el que la adquisición se haya efectuado "con arreglo a las leyes civiles".

El estudio del discutido concepto de posesión inscrita, del de posesión material, de su prevalencia, de la noción de justo título y demás temas alejados planteados por el demandante y por el Procurador General, corresponde a la Sala de Casación Civil de la Corte y es ajeno a este fallo en cuanto que esos fenómenos jurídicos no están comprendidos o reglamentados de modo alguno por el precitado canon constitucional.

Y por lo que hace al segundo concepto, o sea, a la función social de la propiedad, es preciso tener en cuenta que ésta obra con relación al dueño de bienes materiales, a fin de que los haga servir en beneficio común de los asociados. Dedúcese de aquí que no

contradice esa función social de la propiedad el que la constitución o la transmisión del dominio se haga mediante inscripción o registro del respectivo título, como sería, v.gr., el de la sentencia declarativa de prescripción adquisitiva del mismo, para concretarse al caso traído por el demandante. Adquirida la cosa, a cualquier título o por cualquier modo jurídico, el dueño debe hacerle cumplir las obligaciones inherentes a dicha función social. Esta es, pues, una consecuencia de la apropiación del bien, lo que muestra que no pueden pugnar con tal concepto las disposiciones civiles referentes a la forma de adquisición de bienes raíces.

Por último, el artículo 17 de la Constitución, que impone el trabajo como obligación social y lo rodea de especial protección del Estado, es ajeno a la inscripción de los títulos a que se refieren las normas acusadas, o sea el registro, que tiene en el derecho positivo (Art. 2637) una finalidad distinta de la que le asigna el demandante y que es la que lo lleva a mirarlas como inconstitucionales. El registro o inscripción busca: 1º servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los derechos reales constituidos en ellos y de prueba de los mismos; 2º dar publicidad a los actos o contratos que trasladan o mudan o imponen gravamen o limitación al dominio de dichos bienes; y 3º dar mayor garantía de autenticidad y seguridad a los títulos, actos o documentos que deben registrarse y ninguno de estos efectos desconoce la protección especial del trabajo establecida en la norma constitucional.

Las razones anteriores llevan a la conclusión de que las disposiciones cuya inexequibilidad se demanda no violan los artículos 17 y 30 ni ningún otro texto de la ley de leyes.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son constitucionales los artículos 759, 785, 789, 980 y 2526 del Código Civil.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediél Angel, Alejandro Córdoba Medina, José María Esguerra Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo Gon-

zález Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buítrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

“La facultad extraordinaria a que se refiere el ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, no autorizó al Gobierno para conferir idoneidad a los Jueces del Trabajo en el sentido de ordenar pago de deudas a favor del “Servicio Nacional de Aprendizaje”, materia extraña a la marcha de ese establecimiento público, y tanto, que bien puede conseguir sus fines sin relacionarlos con la justicia laboral. La parte del artículo 24 que establece esta concesión de competencia, y de competencia jurisdiccional, se halla fuera de la zona de autorizaciones atribuidas por la Ley 65, e invocada en el Decreto 3123. De tal manera se viola el artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 25 de febrero de 1972.

(Maestrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano César Castro Perdomo pide que se declare inexecutable el “artículo 24 del Decreto extraordinario número 3123 de 1968 (diciembre 26) por el cual so pretexto de reorganizarse el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se adicionaron los Códigos Procesal del Trabajo y de Procedimiento Civil, sin competencia constitucional para ello”; y apoya su acción en el numeral 8º del artículo 118 de la Carta, por estimar que “mientras la norma constitucional invocada da competencia al señor Presidente de la República para legislar extraordinariamente, pero sometido al régimen constitucional, éste es, tratándose de facultades extraordinarias su ejercicio debe estar precisamente circunscrito a la facultad específica conferida y no salirse del marco de ellas”.

El Procurador General de la Nación se cunda la súplica de inconstitucionalidad.

Se considera

1. El texto acusado reza:

“Artículo 24. El pago de los aportes a que se refiere el ordinal 2º y el parágrafo

del artículo 21, podrá exigirse por conducto de los jueces del Trabajo. Las resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo”.

2. Las disposiciones a que remite el artículo transcrito imponen a ciertos empleadores la obligación de pagar al “Servicio Nacional de Aprendizaje” determinados porcentajes de dinero, obligación que no es objeto de censura. Pero sí se atacan, por ejercer con exceso las facultades extraordinarias en virtud de las cuales se dictó el artículo 24 del Decreto 3123 de 26 de diciembre de 1968, las dos previsiones que aquél contiene, conviene a saber: 1. Que el cobro de los aportes referidos “podrá exigirse por conducto de los Jueces del Trabajo”; y 2. Que las resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo”.

3. Dada la naturaleza del cargo, precisa comparar con los mandatos citados las autorizaciones extraordinarias en que se fundan, insertas en el ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de fecha 28 de diciembre de 1967, por la cual se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la vigencia de ella, “De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución”, para:

“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”.

4. Instituir empleos y descentralizar oficinas de la administración, puede suponer, en situaciones especiales, potestad para asignar atribuciones a empleados o gestores de personas administrativas; facultad que no siempre tiene que ser expresa y terminante sino a veces implícita, por imperativos “del funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines”. Pero esas competencias funcionales, estrictamente funcionales, que el Ejecutivo está habilitado para atribuir en hipótesis como la señalada en el ordinal i) ya copiado, han de ceñirse estrictamente a la necesidad de que las dependencias oficiales cumplan su cometido o en que se hallen entidades descentralizadas para desenvolver actividades, al través de sus órganos normales. Pero en manera alguna es dable al Ejecutivo, investido de facultades extraordinarias, sobrepasar esos límites, impuestos por la misma naturaleza de las cosas, y dar atribuciones a empleados públicos o directores de empresas oficiales para cumplir actuaciones que a la ley pertenece regular y no se han incluido en la zona de las autorizaciones extraordinarias, conforme al Num. 12 del Art. 76 del Código Constitucional. Y menos aún es permisible que la habilitación excepcional para dictar normas con fuerza de ley que la Carta permite conceder al Ejecutivo, si miran a cosas administrativas, haya de extenderse a tareas concernientes a otras ramas del poder público.

5. La facultad extraordinaria a que se refiere el ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 no autorizó al Gobierno para conferir idoneidad a los Jueces del Trabajo en el sentido de ordenar pago de deudas a favor del “Servicio Nacional de Aprendizaje”, materia extraña a la marcha de ese establecimiento público, y tanto, que bien puede conseguir sus fines sin relacionarlos con la justicia laboral. La parte del artículo 24 que establece esta concesión de competen-

cia, y de competencia jurisdiccional, se halla fuera de la zona de autorizaciones atribuidas por la Ley 65, e invocada en el Decreto 3123. De tal manera se viola el artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta.

6. Distinta es la situación que establece el mismo artículo 24 en cuanto dispone: “Las resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo”, mandato que significa otorgamiento de una función necesaria al desempeño de las tareas asignadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, o, para decirlo con palabras de la ley de autorizaciones, “para el mejor cumplimiento de sus fines”; pues es notorio que éstos no se alcanzan satisfactoriamente si las resoluciones que sobre pago de aportes que está capacitado para dictar el Director General del establecimiento público mencionado, se hallan previstas de valor que les preste suficiente y rápida eficacia. La concesión de esta facultad, dotándola al mismo tiempo de una característica como la del mérito ejecutivo, forma un todo y cabe dentro de la autorización extraordinaria concedida por el ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967. en lo referente “al funcionamiento de oficinas de la Administración”. El texto acusado, en esta parte, se ciñe a la facultad legal, y es exequible.

Por lo demás, si se tiene en cuenta que esta última ha sido ejercida dentro del término correspondiente sin violar ningún otro precepto superior, procede declarar la constitucionalidad del artículo 24, por el aspecto que ahora se analiza.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Es inexecutable el artículo 24 del Decreto 3123 de 26 de diciembre de 1968, “por el cual se reorganiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)” en la parte

que dice: "por conducto de los Jueces del Trabajo".

Segundo. Es exequible el mismo artículo 24, en el fragmento que reza:

"Las resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Ministro del Trabajo y al Congreso, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cedtel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel Garcia, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Pérez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

En las motivaciones de la sentencia de la cual nos apartamos, se dice en relación con la inexequibilidad de la norma acusada en cuanto establece que el pago de los aportes a que se refiere el ordinal y el parágrafo del artículo 21 del Decreto 3123 de diciembre 26 de 1968 podrá exigirse por conducto de los Jueces del Trabajo:

“Instituir empleos y descentralizar oficinas de la administración, puede suponer, en situaciones especiales, potestad para asignar atribuciones a empleados o gestores de personas administrativas; facultad que no siempre tiene que ser expresa y terminante sino a veces implícita, por imperativos, ‘del funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines’. Pero esas competencias funcionales, estrictamente funcionales, que el Ejecutivo está habilitado para atribuir en hipótesis como la señalada en el ordinal i) ya copiado, han de ceñirse estrictamente a la necesidad de que las dependencias oficiales cumplan su cometido o en que se hallen entidades descentralizadas para desenvolver actividades, al través de sus órganos normales. Pero en manera alguna es dable al Ejecutivo, investido de facultades extraordinarias, sobrepasar esos límites, impuestos por la misma naturaleza de las cosas, y dar atribuciones a empleados públicos o directores de empresas oficiales para cumplir actuaciones que a la ley pertenece regular y no se han incluido en la zona de las autorizaciones extraordinarias, conforme al numeral 12 del artículo 76 del Código Constitucional. Y menos aún es permisible que la habilitación excepcional para dictar normas con fuerza de ley que la Carta permite conceder al Ejecutivo, si miran a cosas administrativas, haya de extenderse a tareas concernientes a otras ramas del poder público”.

En nuestro concepto parecidas reflexio-

nes caben sobre la previsión de la norma acusada en cuanto dispone: “Las Resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo”, pues solamente el legislador goza de aptitud constitucional para dar mérito ejecutivo a títulos que hagan constar obligaciones exigibles. Las disposiciones que reconozcan ese valor a determinados documentos son extrañas a la Ley 65 de 1967, la cual no se refiere a materia tan precisa como son los medios de coerción judicial para hacer respetar ciertas deudas. Dicha ley se limita a conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo para “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”, o sea en un sentido lato, para reorganizar la administración pública.

Consideramos que so pretexto de reorganización de la administración no puede el ejecutivo, en ejercicio de facultades extraordinarias, tomar medidas de tanta trascendencia para los derechos de los ciudadanos, como es el de señalar el procedimiento bajo el cual se van a hacer efectivas sus obligaciones y las pruebas pertinentes. Ya esta Corporación, se había pronunciado sobre los límites del ejecutivo al proceder a la reorganización de la administración en virtud de facultades extraordinarias en sentencia de catorce de diciembre de mil novecientos sesenta y uno, *Gaceta Judicial Tomo CXII*, páginas 28 y 29, jurisprudencia aplicable al caso en estudio y que ha sido rectificadas, a nuestro entender, en providencia que no compartimos. Dijo así la Sala Plena de la Corte:

“Ahora bien, reorganizar, o lo que es lo mismo, volver a organizar, implica, en la

acepción corriente del vocablo y en la que trae el Diccionario de la Academia (organizar: 'establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla'), la idea de una actividad que se desarrolla en el interior de la cosa objeto de la reorganización. De manera que si bien el Gobierno podía modificar hasta el máximo la estructura de los Ministerios, y concretamente la de las dependencias del Ministerio de Hacienda, que tiene a su cargo todo lo relacionado con el recaudo de los impuestos, no podía en manera alguna tomar medidas que, so pretexto de una tal reestructuración, tuvieran incidencia directa sobre los derechos de los contribuyentes como tales". "Las facultades que recibió el Gobierno no fueron para que estatuyera sobre cualquier materia objeto de las actividades de los Ministerios, Departamentos Administrativos e institutos oficiales o semioficiales dotados de personería jurídica, sino exclusivamente para reorganizar esos organismos oficiales, lo que la

circunscribe apreciablemente, y con ello el legislador apenas obedeció a la exigencia sobre precisión de las facultades que contiene el mencionado ordinal 12 del artículo 76 de la Carta. Por consiguiente, no hay para qué averiguar si en los artículos acusados el Gobierno tomó medidas sobre materias de la competencia de los Ministerios, para determinar su conformidad o inconformidad con la Constitución, sino que basta para concluir en el segundo sentido, comprobar que no contienen medidas reorgánicas para la sola adopción de las cuales había sido autorizado".

En conclusión, estimamos que el artículo 24 del Decreto 3123 de 1968 es inexecutable en su integridad, por haber excedido las facultades que en virtud del artículo 76, ordinal 12, le concede el Congreso al Ejecutivo,

Dejamos así explicado nuestro salvamento de voto.

José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga.

CODIGO DE COMERCIO

Bolsa de valores: Facultades y prohibiciones de sus miembros en su condición de comisionistas. — Armonía con el artículo 39 de la Constitución referente a la libertad para escoger profesión u oficio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 3 de marzo de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición

El ciudadano Rafael Sanín Mejía, en escrito fechado en Medellín el 16 de noviembre de 1971, y autenticado por el Tribunal Superior de ese Distrito Judicial, solicita de la Corte declare inexecutable el artículo 1304 del nuevo Código de Comercio, adoptado por el Decreto número 410 de 27 de marzo de 1971, Código que entró a regir a partir del 1º de enero del año en curso.

III. Disposiciones acusadas

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

Código de Comercio. Artículo 1304. Sólo los miembros de una Bolsa de Valores, podrán ser comisionistas para compra y venta de valores inscritos en ellas.

2. La anterior disposición hace parte del Capítulo 4º, Título XIII, Libro Cuarto, del citado Código, dentro del cual, y a continuación, aparecen estas otras disposiciones complementarias:

Artículo 1305. Los comisionistas de Bolsa no podrán tener agentes ni mandatarios para la actividad que desarrollen. Así mismo, cuando entre los miembros de una Bolsa de valores haya sociedades, éstas deberán ser colectivas mercantiles y no podrán abrir sucursales.

Artículo 1306. Cuando un comisionista de bolsa reciba el encargo de comprar o

vender valores bursátiles, sin que se determine el lapso durante el cual deba cumplir la comisión, ésta se entiende conferida por el término de quince días. Además, se presume que el precio de adquisición o de venta para el comitente será el que resulte de promediar las cotizaciones del respectivo título-valor en dicho lapso, si no se han estipulado los precios máximo y mínimo por el cual debe el comisionista efectuar la operación.

Artículo 1307. Prohíbese a los comisionistas de bolsa:

1. Adquirir para sí, directamente o por interpuesta persona, los títulos-valores inscritos en bolsa;

2. Representar en las asambleas generales de accionistas las acciones que se negocien en mercados públicos de valores; y

3. Sustituir los poderes que se les otorguen para representar las acciones a que se refiere el ordinal 2º.

Parágrafo. La infracción a cualquiera de las disposiciones contempladas en los artículos precedentes será causal de expulsión de la bolsa, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que puedan imponérsele.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los Arts. 31 y 39 de la Constitución, que disponen:

Artículo 31. Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los

individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley.

Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles, y a vías de comunicación.

Artículo 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.

También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o comunicaciones y demás servicios públicos.

2. En síntesis, fundamenta el cargo en los siguientes términos:

“Así tenemos entonces que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Nacional, la ley puede reglamentar el ejercicio del oficio lícito de corretaje de valores independientes, como lo ha hecho por medio de las disposiciones que acabo de mencionar; y puede también inspeccionar dicho oficio para los fines ya mencionados, como también lo ha venido haciendo de acuerdo con los expresados Decretos, por medio de la autoridad pública denominada Superintendencia Bancaria. Pero no puede suprimir ni prohibirlo, como lo ha hecho o mejor ha tratado de hacerlo por medio del artículo 1304 del Decreto 410 de 1971 sobre nuevo Código de Comercio. Aquí está de bulto, ostensible, flagrante y frontal, la violación por dicha disposición del artículo 39 de la Constitución Nacional que establece la libertad en la escogencia de profesión u oficio.

“El artículo 1304 del Decreto 410 de 1971 sobre nuevo Código de Comercio, al preceptuar que sólo los miembros de Bolsas de Valores pueden ejercer el oficio de corretaje de valores, consagra en forma clara, expresa e indiscutible, un privilegio, odioso e injusto como el que más, en favor de aque-

llos organismos, y con grave e ingente perjuicio para las personas que hoy ejercen y en el futuro quieran ejercer el aludido oficio lícito de corredores independientes de valores. Consagra un privilegio, porque, rompiendo la igualdad jurídica, hace a unos de mejor condición que a otros, al otorgar a los primeros permiso o facultad para ejercer un oficio, con exclusión de los demás. Porque confiere a unos pocos, con notable detrimento de los más, dentro de un régimen de libre competencia como es el nuestro, la facultad omnimoda de explotar lucrativamente la actividad lícita de corredor de valores, con exclusión de toda persona. Y privilegio abiertamente inconstitucional, por no referirse a inventos útiles o a vías de comunicación”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 11 de enero de 1972, llega a la conclusión de que la disposición acusada “no infringe ninguna norma constitucional” y en consecuencia, solicita se declare executable.

2. Fundamenta el Procurador su solicitud en las siguientes consideraciones:

“Primera. La Constitución en su artículo 39, establece el principio general de que “toda persona es libre de escoger profesión y oficio”.

“El anterior precepto se encuentra limitado en relación con las profesiones en cuanto que la ley puede reglamentarlas, inspeccionarlas y exigir respecto de ellas títulos de idoneidad. Los oficios, en cambio, están menos limitados en su ejercicio ya que la misma disposición sólo autoriza su inspección por parte de las autoridades y únicamente en lo atinente a la moralidad, seguridad y salubridad públicas; quedándole por consiguiente vedado al legislador ordinario o extraordinario exigir títulos de idoneidad respecto de tales actividades o reglamentar su ejercicio.

“En fallo resolutivo proferido en Sala Plena por la H. Corte el 5 de agosto de 1970, al interpretar el contenido y los alcances del artículo 39 de la Constitución se comentaba:

“La reglamentación y la idoneidad de los títulos miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente, de inspección; y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad”.

“Y se agregaba más adelante para concluir sobre la inexecutable de una norma que reglamentaba indebidamente el oficio de dependiente de abogados: “El artículo 39, como está visto, autoriza al legislador para reglamentar, por medio de ley, las profesiones; y los dependientes de los abogados, únicamente ejercen un oficio...”

“Sienta, pues, la H. Corte el presupuesto obvio de interpretación del artículo 39, y este Despacho lo acoge en su integridad, consistente en que ni por ley ni por decreto extraordinario con fuerza de ley se pueden reglamentar oficios, ni exigir respecto de ellos títulos de idoneidad.

“El actor considera inconstitucional la norma acusada precisamente en razón de que ella exige título de idoneidad respecto del oficio de corredor de valores.

“Cabe observar, sin embargo, que la actividad que desempeñan los corredores de bolsa es comercial y que por disposición de la propia ley se entiende que toda actividad de comercio implica un ejercicio profesional y no el desempeño de un simple oficio.

“Dispone en efecto el artículo 10 del Decreto 410 de 1971, que “son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles”. Como de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 ordinal primero del mismo estatuto la compra y venta de valores inscritos en las bolsas de valores constituyen actividad mercantil, resulta entonces que los corredores de valores son profesionales de comercio y por lo mismo su actividad puede reglamentarse. La naturaleza profesional de la ocupación del contrato de valores se reitera además en forma específica en el artículo 1287 del Código de Comercio, según el cual “la comisión es una especie de mandato por el cual se encomienda a una persona que se dedica profesionalmente a ello, la ejecución de uno o varios negocios, en nombre propio, pero por cuenta ajena”.

“Ha de entenderse de consiguiente, en armonía con los preceptos citados, que al disponer la norma acusada que “sólo los miembros de una bolsa de valores, podrán ser comisionistas para compra y venta de valores inscritos en ellas”, se está reglamentando la actividad profesional mercantil relativa a los comisionistas de valores puesto que en relación con las personas que ejercen actos de comercio es la propia ley, y no la jurisprudencia ni la doctrina, la que determina que la naturaleza de la ocupación mercantil sea una profesión y no un oficio, susceptible, por ende, de reglamentación legal y administrativa.

“Se anota de otra parte que con la disposición acusada no se está exigiendo, como pretende el actor, ningún título de idoneidad para poder ser comisionista de bolsa sino que simplemente se exige un requisito previo para poder ejercer esa actividad comercial.

“Segunda. Acusa también el demandante de inconstitucional el precepto comentado por violación del inciso tercero del artículo 31 de la Constitución, según el cual “sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles, y a vías de comunicación”, por considerar que al excluirse de la actividad comercial del corretaje de valores a quienes no sean miembros de alguna bolsa de valores, se está concediendo un privilegio prohibido por la norma constitucional que se invoca violada.

“Es preciso aclarar ante todo que el inciso tercero del artículo 31 de la Carta no concede ni prohíbe el ejercicio profesional, privilegiado, o excluyente de ninguna actividad comercial, sino que apenas regula las instituciones de la propiedad industrial y de la propiedad marcaría, así como la específica relativa a vías de comunicación. Esta disposición debe entenderse en sus alcances en armonía con lo estipulado en el artículo 120-18 del mismo estatuto que autoriza al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa nacional, para “conceder patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes”. O sea que los “privilegios” a que ha-

ce relación el inciso tercero del artículo 31 de la Carta no se refieren, conforme lo da a entender el demandante, al ejercicio de profesiones u oficios, sino únicamente a la concesión temporal de un derecho exclusivo de propiedad industrial o marcaria sobre patentes de invención, con arreglo a las leyes 31 de 1925 y 94 de 1931.

“Por otra parte se observa que la norma acusada no quiere dar a entender que podrán seguir siendo comisionistas de bolsa únicamente las personas que se hallaren inscritas en alguna bolsa de valores cuando ella entró a regir, a exclusión de otro comisionista, sino que, para poder seguir siéndolo es indispensable constituirse miembro de alguna de tales entidades.

“No hay así, pues, ningún monopolio o privilegio al respecto ya que no se congeló la actividad comercial de los comisionistas de valores que no son miembros de alguna bolsa, sino que solamente se condicionó el ejercicio de su actividad profesional a la exigencia previa del ingreso a ellas”.

V. Consideraciones

Primera

1. El artículo 39 de la Constitución, en sus incisos 1º y 2º, adopta tres normas fundamentales sobre la materia, que son pauta para legislar e interpretar la ley:

a) Libertad de escoger profesión u oficio;
b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;

c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en relación con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, función que supone la existencia de reglamentos adecuados a ese fin.

2. Corresponde a la ley definir qué se entiende por profesión para los efectos de la reglamentación; la cual constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Es necesario que para el ejercicio de algunas profesiones, como la medicina, el derecho, la ingeniería, etc., se exija la prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos; para otras, puede el legislador

estimar que tales títulos no son indispensables.

3. La inspección, como lo tiene aceptado la Corte, comprende, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces de las actividades correspondientes, y por ende, establecer las limitaciones adecuadas a la guarda de la moralidad, seguridad y salubridad públicas, elementos que son esencia del orden público. (Cf. sentencias de 9 de julio, 5 de agosto y 14 de diciembre de 1970).

Segunda

1. Conforme al inciso 3º del artículo 31 de la Constitución, el privilegio está excluido de la vida jurídica y legal del país, a menos que se trate de inventos útiles o de vías de comunicación.

2. Como lo advierte el demandante, transcribiendo una doctrina de la Corte al respecto, “el privilegio es una institución jurídico-económica que supone que dentro de un régimen de libre competencia se otorga a alguien la facultad o derecho de ejercitar o explotar lucrativamente una actividad lícita dada, con exclusión de toda otra persona”. Ese alguien debe ser un sujeto natural o jurídico determinado, y no un grupo de personas, naturales o jurídicas, que se hallen en iguales condiciones a las contempladas por la ley. (Cf. sentencia de 15 de noviembre de 1946. G. J., T. 61, Pág. 326).

3. Cuando se reglamenta el ejercicio de una profesión o cuando, para los efectos de su inspección, lo mismo si se trata de oficios, se expiden reglamentos que incluyen requisitos y calidades específicas para tal ejercicio, no se está otorgando privilegio alguno, sino, apenas, desarrollando una norma constitucional de tanta o mayor importancia a la contenida en el citado inciso 3º del artículo 31. Si se aceptara el criterio opuesto, en la práctica, las funciones de reglamentación e inspección del poder público, llegarían a ser nugatorias.

Tercera

1. Las bolsas de valores son una expresión del régimen de propiedad privada y de libertad de empresa e iniciativa privada

que garantiza la Constitución, especialmente en sus artículos 30 y 32.

Mas ello, en su ejercicio, está atemperado por mandatos contenidos en los mismos preceptos: la supremacía del interés público; la función social de la propiedad, que implica obligaciones; y el límite del bien común o social, sin menoscabo de la dirección de la economía, que está a cargo del Estado.

2. El Decreto número 2969 de diciembre de 1960, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió el artículo 6º de la Ley 130 de 1959, rige la creación, funcionamiento, inspección y control de las bolsas de valores, sin perjuicio de otras disposiciones como las del Decreto número 1273 de 1936, no derogadas expresamente o que le sean contrarias, y las del Decreto número 482 de 1961.

Hacen parte de este estatuto los siguientes preceptos:

a) Las bolsas de valores son establecimientos mercantiles cuyos miembros se dedican a la negociación de toda clase de valores y demás bienes susceptibles de este género de comercio;

b) El Superintendente Bancario ejerce la inspección y vigilancia de las bolsas de valores, en la forma y términos previstos en la ley;

c) Solo pueden ser empresarios de bolsas de valores las sociedades anónimas constituidas con tal objeto y autorizadas para funcionar por el Superintendente Bancario;

d) El Superintendente Bancario tiene respecto de los gerentes y directores de las bolsas de valores la facultad de calificación que le atribuye el artículo 27 de la Ley 45 de 1923 en relación con los organizadores de los establecimientos bancarios;

e) El Superintendente Bancario puede suspender o revocar el permiso de funcionamiento de las bolsas de valores cuando no se ajusten a las leyes, a sus estatutos o reglamentos, cuando se dediquen a actividades ajenas a su objeto, o cuando no acaten sus providencias o decisiones motivadas;

f) Toda persona que habitualmente se dedique al corretaje de valores, sin ser miembro de alguna bolsa, debe solicitar permiso de la Superintendencia Bancaria, la cual sólo lo otorga cuando el postulante

reúna las condiciones exigidas para calificar a los miembros de una bolsa, constituya caución suficiente a juicio de la misma Superintendencia y ante ella, para responder por el cumplimiento de sus obligaciones; presente para su aprobación el reglamento y la tarifa de su negocio, y en fin, ajuste sus obligaciones, en lo pertinente, a las previstas para los miembros de las bolsas;

g) Ninguna bolsa de valores puede establecerse con menos de diez (10) miembros o agentes inscritos en la misma. Podrán ser miembros de las bolsas de valores las personas naturales y las sociedades colectivas o de responsabilidad limitada constituidas con dicho objeto;

h) La admisión de miembros es un acto discrecional de la bolsa.

3. Así, las bolsas de valores, por ser sociedades anónimas, y principalmente por la actividad que desarrollan y el fin de interés público que cumplen dentro del conglomerado social, están sometidas a la vigilancia y control del Estado; y quienes dentro de ellas, en calidad de miembros, participan en las actividades que le son propias, desempeñan una actividad la cual es objeto de la reglamentación y de la inspección comentadas.

Cuarta

1. El artículo 1304 del Código de Comercio, que dispone "sólo los miembros de una bolsa de valores podrán ser comisionistas para compra y venta de valores inscritos en ella", es un precepto de tipo reglamentario de una actividad, que como profesión califica el mismo Código en sus artículos 10, 28 y 1287. Por lo mismo, no otorga ni crea privilegio alguno en favor de los miembros de las bolsas de valores.

El contenido y alcance de este precepto no es otro que el siguiente: toda operación de compra y venta de valores inscritos en una bolsa, que se haga a través de ella, debe adelantarse por medio de sus miembros. Mas, si se trata de compra y venta por fuera de una bolsa, refiérase o no a valores inscritos, ésta puede ser libremente realizada, bien sea por los corredores independientes pero dedicados habitualmente a esta actividad, (cuya reglamentación se deja trans-

crita), o por quienes no siendo profesionales de la actividad, son tenedores de dichos valores. Así se debe entender y aplicar la norma.

2. La inscripción de los títulos o valores para que puedan ser negociados en bolsa es un acto que depende primeramente de la voluntad de la sociedad respectiva, quien debe formular la correspondiente solicitud, por conducto de sus directores o representantes legales, y en segundo lugar de la aceptación de la bolsa.

Tal acto se rige de modo preferencial, por las normas del derecho privado, a las cuales incumbe todo lo atinente a la creación, funcionamiento, representación legal y extinción de las sociedades mercantiles o de comercio.

3. Pero este proceso de la inscripción de los títulos o valores bursátiles y la consiguiente venta o traspaso de ellos en la forma señalada en el artículo 1304 del Código de Comercio, y en las demás disposiciones mencionadas, es reglamentación de una actividad que incide en la seguridad social y, desde luego, en el mantenimiento del orden público; y no equivale a la supresión o prohibición de que habla el actor. De acuerdo con este criterio, es fácil comprender que lejos de infringir los preceptos del artículo 39 de la Carta, está en armonía con ellos.

Quinta

1. Es verdad que el artículo 24 del Decreto 2969 deja a la libre determinación de los órganos rectores de las bolsas de valores, la admisión de sus miembros. Tratándose, como se trata, de entidades de derecho privado, ello es procedente.

Sexta

De las consideraciones anteriores, y particularmente del alcance y efectos legales

que se le da en la consideración cuarta al artículo 1304 del Código de Comercio, adoptado por el Decreto número 410 de 27 de marzo de 1971, se concluye que dicho precepto no viola los textos constitucionales indicados por el actor ni otro alguno.

VI. Fallo

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo 1304 del nuevo Código de Comercio, adoptado por el Decreto número 410 de 27 de marzo de 1971.

Publíquese, cópiese e insértese en la Gaceta Judicial. Transcribáse a quien corresponda.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediél Angel, Alejandro Córdoba Medina, José María Esquerro Samper, José Gabriel de la Vega, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, Guillermo González Charry, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Luis Sarmiento Buitrago, Eustorgio Sarria, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



MEDICINA

Su ejercicio profesional (Ley 14 de 1962) como trabajo, base de la organización social (artículo 17 de la C. N.) y como escogencia libre del ciudadano, condicionada a la reglamentación e idoneidad prevista por el legislador (artículo 39).

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 9 de marzo de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. Petición

1. El ciudadano Cristóbal Salinas Novoa solicita de la Corte declare la "inexequibilidad parcial del inciso primero del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, sobre ejercicio excluyente de la medicina y cirugía a quienes estén o se acojan a lo previsto en el artículo 9º de la Ley 35 de 1929".

2. Según el contexto de la demanda, el cargo de inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, consiste en la exclusión que esta norma hace de algunos de los profesionales comprendidos en el artículo 9º de la Ley 35 de 1929.

III. Disposiciones acusadas

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

"LEY 14 DE 1962
"(abril 28)

"por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la medicina y cirugía.

"El Congreso de Colombia,

Decreta:

.....
"Artículo 2º A partir de la vigencia de la presente Ley sólo podrán ejercer la medicina y cirugía:

"a) Quienes hayan adquirido título de médico y cirujano expedido por alguna de las Facultades o Escuelas universitarias reconocidas por el Estado y que funcionen, o hayan funcionado legalmente en el país;

"b) Los colombianos y los extranjeros que adquieran o hayan adquirido título de médico y cirujano en Facultades o Escuelas universitarias de países con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios;

"c) Los colombianos graduados en el exterior con título de una Facultad o Escuela Universitaria de reconocida competencia, en concepto de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. Cuando esta entidad conceptúe desfavorablemente respecto de la competencia de la Facultad o Escuela universitaria otorgante del título, el interesado deberá aprobar un examen de idoneidad reglamentado por el Gobierno;

"d) Los extranjeros graduados en países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados sobre equivalencia de títulos universitarios que posean título de médico y cirujano adquirido en universidades de reconocida competencia en concepto de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y que hayan obtenido licencia del Gobierno mediante la superación de un examen de idoneidad en una de las Facultades de Medicina del país, de acuerdo con reglamentación que dicte el mismo Gobierno.

"Si el Gobierno estima que el número de médicos que ejercen en el país es suficiente para sus necesidades, deberá abstenerse de considerar nuevas solicitudes de los profe-

sionales extranjeros contemplados en este literal.

“Parágrafo 1º Los médicos que hayan adquirido legalmente licencia o permiso, podrán continuar ejerciendo la medicina en las mismas condiciones establecidas en la respectiva licencia o permiso.

“Parágrafo 2º Los homeópatas titulados, licenciados o permitidos que hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso para ejercer la medicina por el sistema homeopático, podrán seguir practicándola en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso. Las solicitudes de licencia o permiso para ejercer la homeopatía presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley y que se encuentran pendientes, se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en la fecha de presentación de tales solicitudes.

“Parágrafo 3º En caso de visita científica de médicos y cirujanos extranjeros de reconocida fama que vengan al país en misiones científicas, administrativas o docentes, podrá el Ministerio de Salud Pública, a petición motivada de una universidad con facultad o escuela de medicina que funcione legalmente dentro del territorio nacional, otorgarles un permiso transitorio para ejercer la profesión”.

3. El texto del artículo 9º de la Ley 35 de 1929, es el siguiente:

“Artículo 9º Los individuos que hayan obtenido diploma del Instituto Homeopático de Colombia, y los que, aun cuando carezcan de diploma hayan ejercido la medicina por el sistema homeopático durante cinco años, podrán continuar ejerciéndola”.

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los artículos 17 y 39 de la Constitución.

2. Como razones o fundamentos del cargo, expone lo siguiente:

Artículo 17. a) “El concepto de la violación lo hago consistir en que mientras la norma constitucional garantiza el trabajo humano por parte del Estado y obliga a éste a que le dé protección en su legislación, fijando no solo salarios, prestaciones y régimen de bienestar social, sino abriendo oportu-

nidades de trabajo para los que estén en condiciones de hacerlo y estimulando en general el esfuerzo humano encaminado al progreso nacional, a la evolución de las profesiones, etc., en cambio mediante la norma acusada al excluirse a todos los demás individuos que de conformidad con el artículo noveno de la Ley 35 de 1929 hayan ejercido la medicina por el sistema homeopático con posterioridad a la vigencia de esta última Ley de 1929, e impedirseles con la vigencia de la locución solo podrán ejercer la medicina y cirugía, quienes se encuentren en los casos de los ordinales a), b), c), d), parágrafo 1º, parágrafo 2º del artículo segundo de la Ley 14 de 1962, no se da protección a tales individuos que a través de la práctica profesional están en capacidad de ejercer la medicina homeopática en el territorio nacional, para ganar salario con qué atender a sus necesidades y a las de sus familias.

“Es claro para el suscrito que la locución sólo podrán ejercer la medicina y cirugía colocada en el primer inciso del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, excluye a todos los demás individuos que no estén comprendidos dentro de tal precepto, y esa exclusión que se verifica con la locución sólo, como es obvio, deja por fuera del ejercicio de la medicina homeopática a los individuos que han ejercido esa profesión con posterioridad a la Ley 35 de 1929, con lo cual se quebranta la protección del Estado hacia ese grupo social.

Artículo 39. b) “El concepto de la violación lo hago consistir en que mientras la norma constitucional da competencia facultativa al legislador para reglamentar las profesiones e inspeccionarlas en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas, y así lo efectuó el legislador mediante el artículo noveno de la Ley 35 de 1929 al autorizar permisos a los homeópatas que demostraran ante el Estado su idoneidad profesional con un ejercicio durante cinco años, en cambio mediante la norma demandada se excluye del ejercicio de la medicina homeopática a quienes están cobijados bajo aquella norma legal, pues la locución sólo podrán ejercerla quienes se encuentren en los casos previstos en este artículo segundo, aleja precisamente del ejercicio legal de

la medicina anotada a los amparados por la Ley 35 de 1929.

“Si es facultativo del legislador reglamentar las profesiones y éste lo hizo como consta en el artículo 9º de la Ley 35 de 1929 en relación con los homeópatas idóneos por su práctica de cinco años, entonces otra norma legal que pretenda dejar sin efecto la reglamentación preexistente sobre una profesión, es inconstitucional porque deja sin reglamento el caso que la primera norma legal había previsto. Y si la autorización constitucional es para reglamentar dictando una norma reguladora de la actividad profesional, no hacerlo conlleva falta de aplicación del artículo 39 de la Carta, que como se ha visto, da competencia facultativa al legislador para ordenar la reglamentación que estime conveniente para propender por la idoneidad de la profesión respectiva. En este caso el legislador previó la idoneidad a través del artículo noveno de la Ley 35 de 1929”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 11 de enero de 1972, manifiesta:

“De consiguiente, con mérito en lo expuesto, solicito respetuosamente a la H. Corte Suprema de Justicia que por las razones presentadas declare exequible en la parte acusada, por estar apenas contraída a esa parte la actuación, el inciso primero del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, por no ser contrario a ninguna de las normas de la Constitución”.

2. Fundamenta el Procurador su solicitud en las siguientes consideraciones:

“Por la forma como se encuentra planteada la demanda se denota a las claras que el actor da por sentado que de acuerdo al artículo 9º de la Ley 35 de 1929 todos los homeópatas titulados, o los no titulados que hayan ejercido por cinco años su profesión en el lapso de tiempo comprendido entre la fecha en que entró a regir dicha ley y aquella en que entró en vigencia la Ley 14 de 1962, tenían derecho de acuerdo a la primera ley citada a ejercer dicha profesión y que por consiguiente la nueva ley es inconstitucional en razón de que desconoció el de-

recho reconocido en la primera a quienes lo habían adquirido en el interregno de tiempo mencionado de acuerdo a la Ley 35.

“Si así fuera, resultaría inane la demanda por cuanto que el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962 preceptúa que las solicitudes de licencia o permiso para ejercer la homeopatía presentadas con anterioridad a la vigencia de dicha ley y que se encuentran pendientes, “se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en la fecha de presentación de tales solicitudes”. O sea, para el caso, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 9º de la Ley 35 de 1929 que él, sin razón, considera vulnerado por la nueva.

“Lo que acontece es que el demandante pretende darle una interpretación propia al artículo 9º de la Ley 35 de 1929, encaminada a hacer ver que dicha norma servía de base para ejercer legalmente la profesión de medicina homeopática a todo aquel que con posterioridad a su vigencia demostrara haberla ejercido por cinco años. Sentada esta premisa errónea dirige entonces su actuación contra una parte del inciso primero del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, haciendo consistir la violación de las normas constitucionales invocadas en el hecho de que se vulneraron sin razón lógica por parte de la ley nueva, derechos reconocidos por la antigua, que por ser de orden laboral, se refieren a los artículos 17 y 39 de la Carta.

“Cae sin embargo por su base el presupuesto de la demanda puesto que el pretendido alcance de la Ley 35 de 1929 culminó en el tiempo en el momento de entrar a regir dicha ley y no, como el actor cree, en la fecha en que entró a regir la disposición acusada. En efecto, el artículo 9º de aquella ley solo acreditaba el ejercicio legal de la profesión médica homeopática. “a los que la hayan ejercido” sin que en su texto se hubiera dicho “y a los que en adelante la ejerzan”, ni cosa parecida, durante cinco años.

“Al establecer el inciso primero del artículo 2º de la Ley 14 de 1962 que a partir de su vigencia sólo podrán ejercer la medicina y cirugía los profesionales médicos y homeópatas contemplados en los literales a), b), c) y d), así como los de los párrafos 1º, 2º y 3º del mencionado artículo, no vulneró ningún derecho adquirido en ley

antigua en relación con los homeópatas puesto que, se reitera, la parte final del párrafo segundo establece que "las solicitudes de licencia o permiso para ejercer la homeopatía presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y que se encuentran pendientes, se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en la fecha de presentación de tales solicitudes", es decir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 35 de 1929 cuyos efectos se retrotraen al ejercicio de la homeopatía durante cinco años consolidado con antelación a dicha ley y no con posterioridad a ella.

"Siendo inadmisibles impugnar de inconstitucionalidad una norma legal por violación de derechos reconocidos en otra más antigua, cuando ésta no reconoce los derechos pretendidos, resulta entonces para el caso sub-lite que no es procedente la actuación por no encajar lo que se demanda en la hipótesis contemplada en la norma demandada".

V. Consideraciones

Primera

1. El artículo 17 de la Constitución, al interpretar la realidad del medio colombiano, acoge dos principios esenciales. Uno: el trabajo es la base de la organización social en sus distintos órdenes o estamentos; otro: como tal, goza de la especial protección de los órganos del poder público.

2. Mas, lo anterior se debe entender sin perjuicio de la seguridad y supervivencia de la comunidad, que el mismo Estado preserva y garantiza; fenómenos propios de la dinámica social, a los cuales se refieren varios preceptos de la Carta, y de modo especial, los contenidos en el artículo 39.

Segunda

1. El artículo 39 de la Constitución, en sus incisos 1º y 2º, adopta tres normas fundamentales sobre la materia, que son pautas para legislar e interpretar la ley:

- a) Libertad de escoger profesión u oficio;
- b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;
- c) Deber de las autoridades de inspeccio-

nar, además de las profesiones, los oficios, en relación con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, función que supone la existencia de reglamentos adecuados a ese fin.

2. Corresponde a la ley definir qué se entiende por profesión para los efectos de la reglamentación; la que constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Es necesario que para el ejercicio de algunas profesiones, como la medicina, el derecho, la ingeniería, etc., la prueba de idoneidad sea el título universitario o académico, como culminación de los respectivos estudios, para otras, puede el legislador estimar que tales estudios no sean indispensables.

3. La inspección, como lo tiene aceptado la Corte, comprende, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces de las actividades correspondientes, y por ende, establecer las limitaciones apropiadas a la guarda de la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas, elementos que son esencia del orden público. (Cf. sentencias de 9 de julio, 5 de agosto y 14 de diciembre de 1970).

Tercera

1. La Ley 35 de 1929 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de medicina en Colombia", en su artículo 9º contempló y definió el caso de los individuos que careciendo de diploma del Instituto Homeopático Nacional, habían ejercido la medicina por el sistema homeopático durante cinco años; éstos, dijo, "podrán continuar ejerciéndola".

2. Como lo indica su texto, la norma se refiere a una situación creada con anterioridad a su vigencia; situación que lejos de desconocer ampara, concediendo a sus titulares el respectivo permiso o licencia.

3. Por tanto, el legislador, al expedir la Ley 14 de 1962, sustitutiva de la 35 de 1929, no tenía por qué respetar situaciones distintas a las que ésta había creado. Así se explica que el inciso 1º del artículo 2º emplee la forma adverbial "sólo" que significa exclusión de toda situación no comprendida en la enumeración de dicho artículo.

Y adviértase que tal situación jurídica a que se refiere el comentado artículo 9º de

la Ley 35 de 1929, queda a salvo conforme a lo previsto en el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, ya transcrito.

Cuarta

La norma impugnada, como se ve, lejos de menoscabar los derechos y garantías previstos en los artículos 17 y 39 de la Constitución, se amolda a su contenido y espíritu: protege el trabajo humano y reglamenta el ejercicio de una profesión en armonía con los intereses de la comunidad.

Quinta

En consecuencia, la Corte concluye que la disposición acusada es exequible. No viola las normas constitucionales invocadas por el actor ni otra alguna.

Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Consti-

tución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962.

Publíquese, cópiese e insértese en la Gaceta Judicial. Transcribáse a quien corresponda.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esquerro Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

INTENDENCIA DEL PUTUMAYO

El artículo 3º de la Ley 72 de 1968, viola el artículo 183 de la Carta, porque destina dineros de la Intendencia del Putumayo a una obra cuyo costo no le corresponde sufragar.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 10 de marzo de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Juan H. Rodríguez Merchán, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, demanda la inexecutable del artículo 3º de la Ley 72 del 26 de diciembre de 1968.

Temor del acto acusado

“Artículo 3º El quince por ciento (15%) de la participación que le corresponde en explotaciones petrolíferas a la Intendencia Nacional del Putumayo se destinará para la construcción, rectificación, ampliación y pavimentación de la carretera Puerto Asís-Pasto-Túquerres-Tumaco y dejará de regir hasta la terminación total de esta vía que se declara incorporada al Plan Vial Nacional”.

El argumento del actor

Dice: “Existe pues incompatibilidad entre la Constitución Nacional (artículos 183 y 30) y el querer del artículo 3º de la Ley 72 de 1968”.

El concepto del Procurador

Secunda la declaración de inexecutable. Se hará mérito de sus razones.

Consideraciones

1. La Intendencia del Putumayo adquirió

tal categoría en virtud del artículo 1º de la Ley 72 del 26 de diciembre de 1968, que reza: “Elevase la actual Comisaría Especial del Putumayo a la categoría de Intendencia, la que, por consiguiente disfrutará en adelante de todas las prerrogativas y beneficios que a tales territorios corresponden”.

2. Entre “las prerrogativas y beneficios que a tales territorios corresponden”, se hallan los establecidos por el artículo 1º de la Ley 89 de 1959, sustitutivo del 14 del Código de Petróleos, y redactado así:

“Las participaciones de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios, en cuyos respectivos territorios se adelanten explotaciones petrolíferas, serán del cincuenta por ciento (50%) de las regalías, cánones o beneficios pagados al Estado por dichas explotaciones, para los tres primeros, y del diez por ciento (10%) para los últimos. Tales participaciones se considerarán como parte del patrimonio de aquellas entidades para los efectos de la Constitución Nacional en su artículo 183”.

3. El monto en dinero de los arbitrios a que se refiere la disposición transcrita debe considerarse como parte del patrimonio, esto es, como propiedad de las entidades territoriales de la República contempladas en el artículo 5º de la Carta (departamentos, intendencias, comisarías, municipios).

4. Desde la vigencia de la Ley 72 de 1968, “por la cual se crea la Intendencia del Putumayo”, ésta es propietaria exclusiva de los dineros en que consisten las participaciones por explotaciones petrolíferas decretadas en la Ley 89 de 59, y no pueden traspasarse, en todo o parte, al patrimonio de otras personas de derecho público ni des-

tinarse al pago de servicios que a ella no incumba atender.

5. El artículo 3º acusado destina un 15% de las participaciones petrolíferas que pertenecen a la Intendencia del Putumayo a "la construcción, rectificación, ampliación, y pavimentación de la carretera Puerto Asís-Pasto-Túquerres-Tumaco", y cuando fue dictado ya regía el artículo 183 de la Constitución, cuyo contenido entonces y hoy, es el siguiente:

"Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades".

6. Al respecto anota el Procurador:

"Aparentemente el artículo 3º de la Ley 72 de 1968 no modifica la proporción o la cuantía de la participación de la Intendencia del Putumayo en los ingresos nacionales por concepto de explotaciones petrolíferas en su territorio y se limita a darle destinación específica a una parte de aquella participación: así, dispone que el 15% de ésta se invierta en determinada obra pública.

"Pero acontece que esa obra es la carretera Puerto Asís-Pasto-Túquerres-Tumaco que, de un lado, se halla localizada parcialmente fuera del territorio de la Intendencia del Putumayo —en el Departamento de Nariño—, y de otro, por la misma norma acusada se declara incorporada en el Plan Vial Nacional. Es decir, que se obliga a la entidad intencional a invertir parte de sus fondos o ingresos en una obra o vía que no es de su propiedad sino de la Nación y que, además, en cierto trayecto —mayor de los dos tercios de su longitud total— ni siquiera se encuentra o se va a construir en su propio territorio".

7. De ahí que se imponga la conclusión del Jefe del Ministerio Público, que la Corte acoge, a tenor de la cual el artículo 3º impugnado "resulta infringiendo el artículo 183 de la Carta, porque sin decir expresamente que disminuye el porcentaje de la participación de que se trata, en el fondo conduce al mismo resultado...", porque destina dineros de la Intendencia del Putumayo a una obra cuyo costo no le corresponde sufragar.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

"Es inexecutable el artículo 3º de la Ley 72 de 1968".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Gobierno por conducto de los Ministros de Gobierno, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Minas y Petróleos y de Obras Públicas, a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buítrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Del Magistrado doctor José Eduardo
Gnecco C.

Las intendencias y comisarías, consideradas como entidades territoriales de la República en el artículo 5º de la Constitución, no gozan de autonomía administrativa consagrada en la misma. Su administración está a cargo del Gobierno Nacional, ejercido dentro de los límites que le señale el legislador, quien podrá darles estatutos especiales, y concederles una relativa autonomía administrativa, cuyo origen es legal y no constitucional, como ya se dijo.

La Intendencia del Putumayo fue creada por la Ley 72 de 1968 en su artículo 1º, que elevó a dicha categoría la hasta entonces Comisaría del Putumayo. Bien podía el legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución, darle un estatuto especial en el cual proveyera sobre la inversión de una de sus rentas, sin que por ello violara el artículo 183 de la Carta, que si bien consagra que las rentas de las enti-

dades territoriales son de su propiedad exclusiva y establece para ellas las mismas garantías de que gozan las de los particulares, no confiere autonomía administrativa a las intendencias y comisarías.

El artículo 3º de la Ley 72 de 1968 es, en consecuencia, una norma exequible, pues no hace sino disponer sobre la inversión de una renta que continúa siendo de propiedad de la Intendencia del Putumayo, ejerciendo así el legislador su facultad de darle un estatuto especial, que puede ser distinto de los que rigen para otras intendencias, todo de acuerdo con el artículo 6º de la Constitución.

Dejo así expresadas las razones por las cuales me separo de las consideraciones y resolución del fallo anterior.

José Eduardo Gnecco C.

SALVAMENTO DE VOTO

Nos apartamos de lo acordado por la mayoría de la Corte en el fallo anterior a causa de los siguientes razonamientos:

1º El punto básico de apoyo de la sentencia es lo determinado por el artículo 1º de la Ley 89 de 1959 al establecer que "tales participaciones (las de las entidades territoriales en las regalías petrolíferas) se considerarán como parte del patrimonio de aquellas entidades para los efectos de la Constitución Nacional en su artículo 183"; pero no obstante la referencia a este canon constitucional, dicho artículo no adquiere carácter o categoría superior al acusado, que si lo contradice, lo deroga tácitamente, según conocidas reglas al respecto.

La afirmación que dicho precepto legal contiene de que esas participaciones "se considerarán como parte del patrimonio de aquellas entidades" carece de fuerza para hacerla prevalecer sobre otra norma posterior de igual categoría que la contraría expresa o implícitamente. Por tanto, si el artículo acusado al ordenar que el 15% de la participación que corresponde a la Intendencia Nacional del Putumayo se destine a la carretera Puerto Asís-Pasto-Túquerres Tumaco, modifica o contradice el de la Ley 89 de 1959, éste resultará reformado o derogado por aquél, mas no inconstitucional el primero por haber afirmado el segundo que "esas participaciones se considerarán como parte del patrimonio de aquellas entidades para los efectos de la Constitución Nacional en su artículo 183".

2º El artículo 183 de la Carta garantiza los bienes y rentas de las entidades territoriales en la misma forma que la propiedad y rentas de los particulares. Pero este precepto dice relación a los bienes y rentas adquiridos, no a los que aún no forman parte del patrimonio de ellas, como son, en el caso a estudio, las participaciones no causadas en las regalías petrolíferas. Una ley puede rebajar o suprimir hacia el futuro los actuales porcentajes de participación o imponer destinación especial a un tanto por ciento de las que están por recibirse, sin contrariar ni el texto ni el espíritu del citado artículo 183. De otra manera el artículo 1º de la Ley 89 de 1959 resultaría intangible y lo que tiene este carácter son las participaciones que ingresaron al respectivo tesoro o las que se hayan causado bajo su vigencia, aunque no hayan entrado aún a él, pero no lo dispuesto en la ley que puede suprimirse o reformarse en cualquier momento, sin obstáculo constitucional alguno.

El artículo acusado, pues, no quebranta el 183 de la ley de leyes, porque no dispone de participaciones ya adquiridas por la Intendencia Nacional del Putumayo, ni de las causadas a su favor antes de la vigencia del artículo 3º de la Ley 72 de 1968, reformatorio en este punto del 1º de la Ley 89 de 1959.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia, José María Velasco Guerrero.

PATRIMONIOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

El artículo 183 de la Constitución "...prohíbe de modo terminante a los poderes centrales conceder exenciones sobre derechos o impuestos departamentales o municipales". Por lo tanto es inexecutable el artículo 34 del Decreto extraordinario N° 3073 de 1968, que prevé una exención de impuestos de aquellas entidades, a las viviendas adquiridas por intermedio de la Caja de Vivienda Militar.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 14 de marzo de 1972).

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Hernán Cruz Riascos, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare inexecutable la parte del artículo 34 del Decreto extraordinario N° 3073 de 1968 que declara exentas de impuestos departamentales y municipales las viviendas adquiridas o construidas por intermedio de la Caja de Vivienda Militar.

El texto completo de la norma cuestionada es como sigue:

"Las viviendas adquiridas o construidas por intermedio de la Caja de Vivienda Militar estarán exentas de impuestos nacionales, departamentales y municipales, durante el tiempo que permanezcan gravadas a favor de la misma Caja".

El texto constitucional que se estima violado es el 183 que otorga a los bienes y rentas de las entidades territoriales el carácter de bienes de su propiedad y les da las mismas garantías de que gozan la propiedad y rentas de los particulares, y cuya parte final dice textualmente: "El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos e impuestos de tales entidades". El demandante observa una flagrante contradicción entre este texto y el del artículo 34 objeto de la demanda, y en breve alegato sostiene la inconstitucionalidad del último.

En su oportunidad, el señor Procurador General emitió concepto favorable al pedimento de la demanda, no por compartir la razón aducida por el actor, sino por violación de los artículos 118-8 y 76-12 de la Carta en cuanto el artículo objetado implica una extralimitación evidente de las facultades extraordinarias en cuyo desarrollo se expidió el Decreto al cual pertenece el artículo que se discute.

Consideraciones de la Corte

El artículo 183 de la Constitución modificado por el 54 del Acto legislativo N° 1 de 1968, en cuanto a la adición de su parte final, dice así:

"Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades".

El Decreto N° 3073, fue expedido el 17 de diciembre de 1968, fecha a partir de la cual entró en vigor, según la disposición de su artículo 40. Es, pues, posterior a la enmienda de la Constitución. Es bien conocida la posición de la doctrina de la Corte en cuanto al alcance del texto constitucional transcrito, que se puede sintetizar en la afirmación de que los departamentos y municipios gozan de autonomía para el manejo de los bienes de su propiedad, dentro de los

términos de la Constitución y de la ley. Y que como la capacidad impositiva de estas entidades territoriales, se encuentra subordinada también a las limitaciones de los mencionados estatutos, pueden ejercerla atendiendo a ellas para el mejor desarrollo de los servicios que están llamados a prestar. La parte final del modificado artículo 183 prohíbe al Gobierno Nacional conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de los departamentos y municipios. La modificación consistió en incluir dentro de tal prohibición las exenciones de impuestos, pues el precepto primitivo, que correspondía al 50 del Acto legislativo Nº 3 de 1910, sólo hablaba de "derechos". Desde un punto de vista puramente literal o formal, parece que el Procurador General tuviera razón cuando estima que el texto se refiere sólo al Gobierno Nacional, mas no al Congreso, y que por lo mismo cuando aquél actúa como podría hacerlo éste, en ejercicio de facultades extraordinarias no es alcanzado por la prohibición. Pero si se tiene en cuenta la intención del precepto, y la autonomía condicionada y constitucionalmente garantizada, de que gozan departamentos y municipios para manejar sus bienes y rentas, se viene en conclusión que el término "Gobierno Nacional", empleado por el artículo 183, no pudo referirse a la Rama Ejecutiva cuando actúa en función administrativa, sino a todos los órganos que integran el complejo del Poder y que están dotados de atribuciones para dictar normas con vigor sobre todo el territorio nacional, así como sobre la vida departamental y municipal. En este entendimiento el precepto guarda armonía con el artículo 55 de la Carta que señala las ramas del Poder Público y definen sus atribuciones, y permite concluir que hoy y para el solo aspecto estudiado, la noción del "Gobierno Nacional" (Art. 183) en armonía con el 43 de la Constitución Nacional se extiende al propio Congreso, pues de otra suerte éste quedaría en libertad de proceder contra el texto del artículo 183, dando a los bienes y rentas de los departamentos y municipios un tratamiento incompatible con la autonomía que les ha sido reconocida. Debe recordarse, además, que en el presente caso el Gobierno obró investido de facultades extraordinarias que le fueron otorgadas con-

forme al artículo 76-12 de la Carta y que, por lo mismo, desde el punto de vista de la naturaleza de las disposiciones dadas, actuaba como hubiera podido hacerlo el Congreso, salvo las limitaciones que la ley de autorizaciones hubiera establecido.

No hay duda de que, aunque desde el punto de vista técnico, enfocado hacia la organización de una entidad cuya función principal es cumplir la misión social de facilitar vivienda a miembros de las Fuerzas Militares, podría caber, una exención impositiva para hacer más moderada la carga económica del beneficiario, no así desde el aspecto constitucional en relación con el artículo 183, pues ya se vio que él prohíbe de modo terminante a los poderes centrales conceder exenciones sobre derechos o impuestos departamentales y municipales. Y esta prohibición debe tener un alcance rígido, sin perjuicio del poder o competencia que tiene el legislador en materia tributaria conforme a normas precisas de la Constitución.

Las consideraciones que preceden son suficientes para apreciar que el artículo 34 del Decreto 3073 de 1968 quebranta el 183 de la Constitución en su parte final, y que por tanto, debe ser declarado inexecutable en lo que se refiere a la exención de impuestos departamentales y municipales.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA que el artículo 34 del Decreto Extraordinario número 3073 de 1968, transcrito al principio de este fallo, ES IN-EXEQUIBLE en cuanto establece una exención de impuestos departamentales y municipales.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Gi-

raldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Del Magistrado Doctor José Eduardo
Gnecco Correa

No comparto la parte motiva del fallo anterior, aun cuando sí la resolutive, por las siguientes razones:

I. La parte final del artículo 50 del Acto legislativo número 3 de 1910 estableció, por razones políticas de la época, una prohibición al Gobierno Nacional sin que tuvieran en mente los constituyentes hacerla extensiva al Congreso Nacional. El comentarista Doctor Tulio Enrique Tascón dice sobre el particular:

“La parte final de la disposición prohíbe al Gobierno Nacional conceder exenciones de derechos o impuestos departamentales o municipales. Empero esta prohibición se limita al Gobierno, y, en consecuencia, puede el Congreso decretarla en uso de la atribución constitucional que tiene de fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, o en contratos sobre concesión de privilegios para la construcción de vías de comunicación o de obras de utilidad pública o destinadas a la prestación de servicios públicos. Se trata de una excepción expresamente hecha a la garantía que el artículo consagra para las rentas departamentales y municipales”. (Derecho Constitucional Colombiano. Edición de 1939).

II. En el tercer proyecto de reformas a la Constitución presentado en 1967 por el Gobierno Nacional al Congreso, se propuso lo siguiente:

Artículo 7º El artículo 183 de la Constitución Nacional quedará así: “Los bienes de los Departamentos, así como los de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos; gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares; no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo

sea la propiedad privada y ni la ley ni el Gobierno Nacional podrán gravarlos con tasas o impuestos de cualquier naturaleza. Tampoco podrán la ley ni el Gobierno conceder exenciones de impuestos o tasas departamentales o municipales, ni imponer a favor de la Nación recargos sobre las rentas asignadas a los Departamentos y Municipios”.

En el proyecto unificado publicado en Anales del Congreso número 79 de 1968, la norma propuesta, en relación con las exenciones de impuestos departamentales o municipales, quedó así:

“En lo sucesivo no podrán la ley ni el Gobierno conceder exenciones de impuestos o tasas departamentales o municipales, ni imponer en favor de ninguna entidad distinta recargo sobre las asignadas a los Departamentos o Municipios” (artículo 56 del proyecto).

Como puede verse, la intención del Gobierno Nacional, como la del Constituyente en la primera vuelta, fue la de extender la prohibición que tenía el Gobierno Nacional en el artículo 183 de la Carta al Congreso, pues también prohibía a la ley conceder exenciones de impuestos o tasas departamentales municipales.

III. Sin embargo, la reforma propuesta quedó reducida a lo siguiente en el Acto legislativo número 1 de 1968:

“Artículo 54. El artículo 183 de la Constitución Nacional quedará así: ‘Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones res-

pecto de derechos o impuestos de tales entidades'.

Es decir, que en relación con el punto de las exenciones, se conservó el artículo 50 del Acto legislativo número 3 de 1910, haciendo extensiva la prohibición respecto de los impuestos, como lo había considerado la doctrina.

IV. Si el Constituyente no acogió la propuesta de que se extendiese al Congreso la prohibición que desde 1910 regía para el Gobierno Nacional, no encuentro fundamento alguno para que la Corte, como lo dice la sentencia de cuyas consideraciones me aparto, estime que la noción de Gobierno Nacional contenida en el artículo 183 de la Constitución se extiende al propio Congreso, en quien reside de modo principal la capacidad impositiva de la Nación,

y que puede, a través de las exenciones de toda clase de impuestos, a iniciativa del Gobierno, fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes, como lo prevé el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta.

V. Considero que la norma acusada es inexecutable, porque el Gobierno se excedió en las facultades extraordinarias al expedirla, pues a contrario de lo que se dice en la sentencia, estimo que al ejercer las facultades para reorganizar una Caja de Vivienda, no puede el Gobierno investido de ellas, exonerarla de ninguna clase de impuestos.

Dejo así salvado mi voto.

José Eduardo Gnecco C.

DEMANDA INEPTA

Inhibición por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 14 de marzo de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo
González Charry).

El ciudadano César Castro Perdomo, invocando el artículo 214 de la Constitución, ha venido a pedir de la Corte una declaración de inexequibilidad sobre el artículo 103 del Decreto extraordinario 3072 de 17 de diciembre de 1968, reorgánico de la carrera de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, cuyo texto dice:

“El Oficial o Suboficial de la Policía Nacional que sea separado del servicio en forma absoluta por sentencia condenatoria definitiva, no podrá gozar de los tres (3) meses de alta para la formación de su hoja de servicios; ni de asignación de retiro; solamente tendrá derecho al reconocimiento de la cesantía por su tiempo de servicio prestado al ramo de Defensa, y si fuere el caso, a la indemnización por incapacidad adquirida en el servicio”.

Como disposiciones constitucionales violadas señaló los artículos 118-8, 55 y 169 de la Carta.

El Procurador General opinó en su oportunidad.

Pero acontece que mientras se tramitaba la demanda, el Gobierno Nacional, hizo uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 7ª de 1970, y dictó el Decreto número 2338 de 3 de diciembre de 1971, reorgánico de la carrera de oficiales

y suboficiales de la Policía Nacional, que corre publicado en el Diario Oficial número 33506 de 31 de enero del año que cursa, y por cuyo artículo 169 derogó expresamente todo el Decreto número 3072 de 1968, al cual pertenecía el precepto objeto de la demanda.

En estas condiciones se está frente a la situación prevista por el artículo 30 del Decreto 432 de 1969, ya que la disposición cuya legitimidad se discutía ha perdido vigencia.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, **SE DECLARA INHIBIDA** para decidir sobre el fondo de la acción propuesta, por sustracción de materia.

Cópiese, notifíquese y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, German Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduarado Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO

“Régimen de seguridad y protección social”. — Criterio con que se debe determinar el concepto de “mejora” en la ley nueva al cotejarla con la anterior. — Los derechos adquiridos y las simples expectativas. — Manera como protege el legislador a estas últimas. — Las edades diferentes para la jubilación en el hombre y la mujer no viola ningún precepto de la Constitución.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 4 de abril de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Oscar José Dueñas Ruiz, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declare parcialmente inexecutable el artículo 6º del Decreto-ley 546 del 27 de marzo de 1971, “por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”.

Tenor completo de la disposición
acusada

“DECRETO NUMERO 546 de 1971
“(marzo 27)

“por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

“Decreta:

“.....

“Artículo 6º Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio en las actividades citadas”.

La acusación del actor

El demandante circunscribe su acusación de inexecutable “única y exclusivamente a la parte del artículo transcrito en que establece:

‘Artículo 6º Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad, si son hombres... a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación...’

“Es decir, al ordenamiento según el cual la edad para la pensión de jubilación será la de los 55 años y no 50 como anteriormente”.

Y señala como infringidos los artículos 76-12, 118-8 y 30 de la Constitución.

Concepto del Procurador

La vista fiscal secunda las censuras del actor por el aspecto de ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias que para expedir el artículo acusado otorgó al Gobierno la Ley 16 de 1968.

Y formula por otra parte, dos impugnaciones más, una en relación con los artículos 16, 17, 32 y 122 de la Constitución y otra por transgresión del precepto 17, también constitucional.

El Jefe del Ministerio Público desarrolla las dos últimas tachas por medio de reflexiones que en seguida se trasladan.

Sobre violación de los artículos 16, 17, 32 y 122, expresa:

“b) Aunque no hubo violación del artículo 30 de la Carta por parte del precepto acusado, no porque éste fuera irretroactivo sino porque a pesar de ser retroactivo, no afectaba derechos adquiridos sino meras expectativas, resulta sin embargo inconstitucional por cuanto de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional (artículos 16, 17, 32 y 122 de la Constitución) ninguna norma laboral puede tener efecto retroactivo ni siquiera en detrimento de meras expectativas o de situaciones jurídicas no consolidadas de orden laboral, en virtud del principio de la irreversibilidad de las conquistas del trabajador ante el derecho, o lo que es lo mismo, planteado en términos positivos, en razón del principio inderogable de la mayor favorabilidad normativa en materia laboral.

“En efecto, preceptúa el artículo 17 de la Carta que ‘el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado’. Es pues, un deber social y no una potestad facultativa del Estado, el de proteger el trabajo y a quien lo desempeñe. La propia Constitución establece en su artículo 16 *in fine* que las autoridades de la República están instituidas para ‘asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’.

“En desarrollo de estos dos preceptos, comprendidos armónicamente, el constituyente de 1968 sistematizó el principio de la mayor favorabilidad en materia de legislación laboral en beneficio del trabajador, en su artículo 32 al ordenar que ‘intervendrá

el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular’. De lo cual se desprende, en forma axiomática, que cuando por medio de ley se autorice al Gobierno para mejorar una asignación laboral como es la pensión ordinaria vitalicia de jubilación, el ejecutivo al desarrollar la facultad conferida por dicha ley al **desmejorarla** viola en forma directa la parte subrayada del último precepto constitucional citado, entendiéndose por proletario toda persona, sea funcionario o empleado público o privado, que derive su subsistencia de su fuerza material o intelectual de trabajo, puesto que mientras el Constituyente y el legislador ordinario propugnan por mejorar, en un aspecto general aquél y específico éste, al trabajador oficial, en cambio el legislador extraordinario buscó desmejorarlo.

“El principio de la invulnerabilidad de las situaciones jurídicas laborales, sean de las llamadas meras expectativas o de los denominados derechos adquiridos, obtenidas bajo el imperio de leyes anteriores no sólo se mantiene vigente en época de normalidad económica y social, sino además y acá resalta de bulto la contraevidencia normativa entre el precepto acusado y la Constitución, en épocas de emergencia económica y social, en las cuales el Constituyente expresamente insiste en mantener incólumes las conquistas jurídicas de los trabajadores al establecer en el último inciso del artículo 122 que ‘durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores’ (subrayas más).

“Es así evidente sostener que cuando ni siquiera en épocas de crisis económica y social —en las que se justifican medidas excepcionales y extremas—, es permitido al legislador extraordinario desmejorar los derechos sociales del trabajador reconocidos en leyes anteriores, mucho menos podrá hacerlo, como lo hizo, en época de normalidad económica y social, y por consiguiente al

desmejorar el Gobierno por medio del precepto acusado la expectativa laboral, que no por eso deja de ser un derecho social del trabajador, del personal de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, en la cual se le reconocía el goce eventual de la pensión ordinaria vitalicia de jubilación a los 50 años, se quebrantaron de la manera vista los artículos 16, 17 y 32 de la Constitución, resultando además incompatible dicho precepto con lo dispuesto en el artículo 122 de la misma.

"c) Siendo toda norma constitucional retrospectiva, ésto es, capaz de retrotraer sus efectos respecto de todas las demás normas legales anteriores que no por resultar incompatibles con aquélla o contrarias a su contenido, siguen vigentes pero modificadas por ella, se tiene entonces que los preceptos constitucionales aprobados por el Constituyente de diciembre de 1968, relativos al principio de la mayor favorabilidad de los derechos sociales del trabajador impregnaron de manera automática el contenido y alcance de la Ley 16 de 1968, a pesar de que ésta entró a regir con antelación a la reforma constitucional de 1968, así como también el sentido de la Ley 71 de 1945, respecto de la cual la ley de facultades buscaba mejorar la asignación denominada pensión vitalicia de jubilación. Por tal razón queda viciado de inconstitucionalidad el precepto acusado, por violación de los artículos 32 y 122 de la Carta, puesto que al expedirse por el Gobierno de la manera vista, no observó las nuevas estipulaciones constitucionales".

Y acerca de infracción del artículo 17, escribe:

"La igualdad de las personas ante la ley

"Es absolutamente indiscutible el principio universalmente protegido por todo Estado de Derecho, informado por el Constitucionalismo como doctrina del poder y de la autoridad plasmada jurídicamente, de que todas las personas, por el hecho de serlo, son iguales ante la ley. En materia laboral dicho principio se encuentra inserto en el artículo 17 de la Carta y desarrollado por el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual 'a trabajo igual corresponde salario igual'.

"Lo anterior implica la inadmisibilidad de cualquier discriminación que haga el legislador ordinario o extraordinario entre los trabajadores para adquirir un derecho social por razón del sexo. No obstante, del texto del precepto demandado aparece de manera ostensible una discriminación al otorgar el derecho a la pensión de jubilación al personal de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público a los 50 años si son mujeres y a los 55 si son hombres. Se establece, pues, una desigualdad laboral ante el ordenamiento por razón del sexo y en consecuencia se quebranta por este aspecto el artículo 17 de la Constitución.

"Además, el principio general de la igualdad de las personas ante la ley ha sido incorporado en nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 74 de 1968, la cual aprobó los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos y sociales acordados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

"Es así como el artículo 3º del pacto internacional de derechos civiles y políticos preceptúa que 'Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto'. El anterior postulado se particulariza en lo atinente a los derechos sociales del trabajador, en el artículo 7º del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, cuya parte pertinente dice: 'Art. 7º Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: . . . a) 1. Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. . . , con salario igual por trabajo igual'.

"Se denota a las claras que el artículo 6º del Decreto-ley 546 de 1971, al discriminar por razón del sexo la edad para poder gozar de la pensión de jubilación, contraviene lo dispuesto por los preceptos consignados en dichos pactos y prohijados por la Ley 74 de 1968".

Consideraciones de la Corte

1. Han de estudiarse los cargos de inconstitucionalidad parcial formulados contra el artículo 6º del Decreto-ley 546 de 1971, en cuanto exige que los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, si son varones, deben tener 55 años de edad para adquirir el derecho a devengar pensión vitalicia de jubilación, en términos que el mismo decreto establece. Como lo anota el actor, "la acusación se refiere única y exclusivamente . . . al ordenamiento según el cual la edad para la pensión de jubilación será la de los 55 años y no 50 como anteriormente".

Tales acusaciones estriban en lo siguiente: a) exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por medio de la Ley 16 de 1968, y consiguiente violación del numeral 12 del artículo 76 de la Carta, o, por mejor decir, del numeral 8º del artículo 118 de la misma; b) desconocimiento de derechos adquiridos, con transgresión del artículo 30 del estatuto fundamental; c) inconstitucionalidad por violación de los artículos 16, 17, 32 y 122 de la Constitución; y d) violación del artículo 17 del código institucional, en un caso de desigualdad ante la ley.

Procede ver cada tacha, sucesivamente.

Exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias

2. Se sostiene que la Ley 16 de 1968, en el ordinal 5 de su artículo 20, revistió al Presidente de la República de una facultad extraordinaria descrita con las siguientes palabras: "Para mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno . . ." y que el artículo 6º del Decreto 546, en vez de mejorar la asignación de jubilación, la desmejoró, elevando de 50 a 55 años la edad que deben alcanzar los hombres para adquirir el derecho a tal prestación.

La copia del numeral 5º, tal como la esgrimen los impugnantes, aparece manca. Vale reproducirla de manera completa. Dice así:

"5º Mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno mediante el sistema de sueldos básicos fijos y de primas móviles de costo de vida y de antigüedad, o de cualquier otro que sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales, atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país, así como la antigüedad y eficiencia de los funcionarios. Además, para fijar los honorarios de los conjueces de la Rama Jurisdiccional".

Del tenor real empleado por la ley no se deduce autorización para mejorar asignaciones por cualquier medio, sino, de modo concreto, "mediante el sistema de sueldos básicos fijos y de primas móviles de costo de vida y de antigüedad, o de cualquier otro que sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales, atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país, así como la antigüedad y eficiencia de los funcionarios". Con lo cual se indica que la remuneración para mejorar conforme a la voluntad legislativa, debe corresponder a la que resulte de la determinación de "sueldos básicos fijos", aumentados con primas móviles de costo de vida y de antigüedad o por medio de otros sistemas de retribución adicional que consulten las diferencias de costo de vida en las distintas regiones, y la antigüedad y eficiencia de los funcionarios; factores todos que son constitutivos de la noción de salario; de remuneración ordinaria del trabajo que se presta de modo regular y se paga periódicamente. Esta idea de salario puesta de relieve por el numeral 5º, no incluye las sumas que pueda recibir el trabajador por la prestación social denominada pensión de jubilación. Así se entiende también en el derecho individual del trabajo. La facultad que otorga el numeral 5º concierne a las asignaciones mensuales de ciertos funcionarios, o para emplear el término usual, a sus sueldos, sean puramente básicos, sean completados por todo lo que reciban a título de retribución de servicios. El numeral 5º, al no contemplar y antes excluir de su contenido a las pensiones de jubilación, no puede servir de sustento al artículo 6º, en la parte demandada. Por ello los argumentos ten-

dientes a demostrar inconformidad entre esa norma y la autorización conferida por el numeral 5º, carecen de pertinencia.

3. En cambio, la Ley 16 de 68, en el propio artículo 20, pero en su numeral 6º, revisió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, "Para establecer un régimen de seguridad social para los mismos funcionarios y sus familias, de modo que por el aspecto material se cree un verdadero estímulo para ingresar y permanecer al servicio de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público".

La autorización del numeral 6º, referente a un "régimen especial de seguridad social", sí comprende a la prestación llamada "pensión de jubilación", medida que tiende a proteger a los funcionarios que por llegar a edad provectora, con disminución de su capacidad de trabajo, merecen que se les ampare cuando han prestado servicios durante un término prolongado. Y este derecho cuadra con el concepto de seguridad social, conjunto de medidas y mecanismos enderezados a precaver y guardar al trabajador contra riesgos y circunstancias adversas. Seguridad social, protección, pensión de jubilación, son figuras de la misma casta. Cuando se autoriza al Ejecutivo para regular cuestiones de "Seguridad social", la potestad así conferida comprende a las pensiones de jubilación. Al usar de esas facultades, como se ha hecho por medio del artículo acusado parcialmente, el Gobierno se mantuvo dentro de los límites señalados a su actividad por el numeral 6º en cuanto a la materia indicada en la ley de autorizaciones.

4. Los impugnadores, sin embargo, arguyen que, aun en el supuesto de que la autorización extraordinaria ejercida para regular la jubilación de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público fuera la conferida por el ordinal 6º del artículo 20 de la Ley 16, tal facultad también se habría ejercido indebidamente, ya que su espíritu obligaba al Gobierno, como medio de crear "un verdadero estímulo para ingresar y permanecer al servicio de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público", a mejorar tal asignación y no a disminuir su importancia. Disminución que reputan causada por el hecho de exigirse la edad de 55

años para tener derecho a la jubilación y no la de 50 que se requería en la legislación anterior a la Ley 16.

Como este asunto campea así en la demanda como en la vista fiscal, conviene mirarlo.

5. El argumento referido se pone así: la ley sobre jubilaciones de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, inmediatamente anterior a la 16 de 68, era la número 71 de 1945, cuyo artículo 2º, literal b); disponía, según palabras del Procurador, "que para gozar de la pensión ordinaria vitalicia de jubilación bastaba haber llegado a la edad de 50 años."

Y líneas abajo, anota:

"Aun aceptando que el legislador extraordinario hubiese expedido el precepto acusado con base en el ordinal 6º, y no en el 5º, del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, por el cual se autoriza al Gobierno para 'establecer un régimen especial de seguridad social para los mismos funcionarios y sus familias, de modo que por el aspecto material se cree un verdadero estímulo para ingresar y permanecer al servicio de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público' resultaría también incompatible aquella disposición en relación con lo pretendido por la legal, puesto que al aumentar el requisito de la edad del personal masculino de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público de 50 a 55 años para obtener la pensión de jubilación, en vez de estimular el ingreso y permanencia al servicio de tales entidades se estaría propugnando precisamente por lo contrario.

"Por todo lo expuesto resulta entonces inconstitucional la norma demandada, al elevar de 50 a 55 años la edad del personal masculino de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público para tener derecho a la pensión de jubilación, en cuanto que se extralimita de lo ordenado por la ley de facultades extraordinarias e infringe el artículo 118-8 de la Constitución, en relación con el 76-12 del mismo estatuto".

6. Es de advertir que la censura descansa en una comparación, cuya justeza resulta verificable con facilidad. Se afirma que la condición del trabajador era más favorable

de conformidad con la Ley 71 de 1945, pues, para jubilarse, requería menos edad que la fijada en el artículo 6º del Decreto 546. Apreciación somera, ya que tales cotejos no deben hacerse tomando los preceptos a manera de partes inconexas como si pudiesen regir por cuotas a gusto y sabor de los intérpretes. A efecto de saber si una ley, comparada con otra, es más o menos favorable a los titulares de un derecho, han de confrontarse las dos situaciones legales en su totalidad y no por fragmentos. Ahora bien, si se repara que el monto de las pensiones de jubilación de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, conforme al artículo 1º de la Ley 71, sólo podían llegar hasta \$ 500 y el señalado por el Decreto 546 equivale al 75% "de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio", sin límite restrictivo, con lo cual se supera ampliamente la primera cuantía, aparece de bulto que el último ordenamiento beneficia a los servidores públicos que cobija. El Decreto 546 (como antes de su vigencia otros textos legales y los Decretos 3135 de 1968 y 902 de 1969) son más favorables que la Ley 71 de 45, sin disputa. Sin emitir ahora ningún juicio sobre el valor de dicha Ley 71, importaba aclarar este punto, una vez por todas. No hay manera, en este campo, de alegar mal ejercicio de las facultades contempladas por el numeral 5º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y menos aun de las previstas en el numeral 6º de la misma disposición. Cumple desechar toda censura al respecto.

Desconocimiento de derechos adquiridos

7. El demandante considera violado el artículo 30 de la Constitución, cuya primera parte dice: "Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

Y explica:

"Además, quienes ya habían cumplido el tiempo de servicio pero no tenían los cin-

uenta años, tienen que esperar hasta los cincuenta y cinco y por este motivo se les desconoció un derecho adquirido".

8. No, quienes tienen que aguardar el transcurso de un término para adquirir derechos, durante la espera no son titulares de ninguna facultad jurídica, constituida plenamente, con objeto cierto sobre el cual ejercerla. En tales circunstancias las esperanzas todavía no se han transformado en derecho, éste no ha surgido, no forma parte de ningún patrimonio, y, en suma, por inexistente, se halla fuera de la protección del artículo 30 de la Carta, el cual apenas concierne a "derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles". De esta manera la Constitución acoge el principio de la vigencia futura de la ley, sin retroactividad, y en guarda del interés privado, por medio de la distinción tradicional entre derechos adquiridos y meras expectativas. Mas lo adopta sin rigores excesivos, ya que la segunda parte del inciso primero del artículo 30 establece: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Es así como el legislador, "por motivos de utilidad pública o interés social", puede dar primacía a una ley que pugne con derechos de los particulares constituidos con arreglo a legislación anterior. Por lo demás, el legislador está habilitado para corregir las anomalías que, a su entender, ocasione, en casos determinados, el privar de efectos a ciertas expectativas. El derecho colombiano, atempera el principio de la irretroactividad; pero únicamente por decisión expresa y excepcional de la propia ley.

9. En tratándose de pensiones de jubilación, no cabe aducir que cuando un mandato legal aumenta el plazo necesario para reclamarla, con ello se vulneran derechos de quienes aún no habían alcanzado el tiempo de trabajo requerido al mismo efecto por una disposición anterior y menos exigente. En este caso, salvo excepción legal que no se da en el negocio de autos, el artículo 30

sólo ampara a quienes hayan trabajado cabalmente durante los años de servicio determinados en la ley, y no a los que apenas tengan o hubieren tenido la posibilidad de cumplirlos. El artículo 6º del Decreto 546, en lo acusado, no contrasta con el canon constitucional que acaba de mencionarse.

Infracción constitucional por
desconocimiento de mejoras laborales
anteriores

10. A juicio del Procurador, la Constitución proclama un principio, conforme al cual ninguna situación que favorezca a un trabajador puede ser modificada por otra más estricta. Y este carácter inmodificable lo extiende el Jefe del Ministerio Público a las meras expectativas, ésto es, a las esperanzas de adquirir un derecho aún sin constituirse. De acuerdo con esa teoría, basta que un trabajador haya podido legalmente disfrutar de una ventaja cualquiera, así fuere en abstracto, como lejana posibilidad, para que ésta deba continuar incólume bajo una ley nueva y menos benigna en ese punto preciso. De aplicarse este concepto al caso en estudio, se tendría que por haber sido factible a los servidores de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, antes de la vigencia del artículo 6º del Decreto 546, jubilarse a los 50 años, esta última disposición, al variar el requisito de la edad, elevándolos, sería contraria al enunciado referido, a que se atribuye categoría de precepto constitucional, ínsito en los artículos 16, 17, 32 y 122 de la Carta.

11. Como atrás se vio, la regla que consagra la Constitución en su artículo 30 riñe con el argumento del Procurador. A términos de ese mandato se garantizan los derechos adquiridos conforme a las leyes, los cuales no pueden ser vulnerados por normas posteriores; garantía que no ampara a las meras expectativas carentes de la eficacia que tienen las facultades jurídicas, que han ingresado al patrimonio de una persona. Por este aspecto de su protección constitucional, los derechos adquiridos se contraponen a las expectativas. No cabe asimilar derechos y esperanzas, así se trate de las que hayan podido existir, en un momento dado, en el campo laboral. Además, el

derecho del trabajo, no es estático, sino modificable, como toda regulación jurídica, salvo cortapisa constitucional expresa. Y las expectativas que derivaron o pueden derivar de una ley referente a pensión de jubilación, no han sido excluidas por ningún texto constitucional del dinamismo que caracteriza a la evolución jurídica, tan fecunda en lo que hace a relaciones entre patronos y trabajadores. Lo cual no significa que las expectativas, como fenómenos sociales, sean extrañas a la esfera jurídica. Al legislador pertenece tenerlas en cuenta, apreciar con justicia las situaciones que hayan creado y dictar reglas para que un cambio de legislación no engendre situaciones contrarias a la equidad. Pero el estatuto fundamental deja esta misión a la ley, acto llamado normalmente a regular relaciones de toda suerte. Y ello ocurre a propósito del Decreto 546 de 71 cuyo artículo 13, por ejemplo, reconoce derecho a pensión de jubilación a quienes durante la legislación anterior hubiesen cumplido 18 años de servicio "al cumplirse los 50 años de edad y 20 de servicio". En tales circunstancias se protegieron, incluso con favor, ciertas expectativas, por determinación del legislador extraordinario. No cabe, pues, afirmar que éste desatendiera toda clase de expectativas laborales. Si, en su sabiduría, no estimó prudente extender y multiplicar excepciones, al juzgador no es permitido sobrepasarlas. Para llegar a este último resultado sería preciso sostener, contra toda evidencia constitucional, que las expectativas han sido erigidas por la Carta en excepción de su artículo 30.

12. No se ve cómo el artículo 32 del código institucional signifique tal excepción, cuando estatuye que el Estado puede intervenir en la economía, por mandato de la ley, "dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objeto principal la justicia social y el mejoramiento armónico o integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular". Dentro de la licencia verbal, tan lata, que guarda el artículo 32, podría sostenerse asimismo que la disposición acusada en este juicio procura "la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de

las clases proletarias en particular". Como advierte al rompe, la realidad es que el artículo 32, así utilizado, no permite invocar una sanción de inexecutable, por falta de norma que la consagre de forma que sea aplicable, al artículo 6º objeto de la demanda.

La Corte tampoco atribuye carácter exceptivo al artículo 122 con relación al 30 de la Carta. Dice aquél, en efecto, que "durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores". Disposición que no se refiere a expectativas sino a derechos "de los trabajadores consagrados en leyes anteriores", ni contrasta con la hipótesis que prevé el artículo 6º del Decreto 546, en la parte acusada.

13. Pero hay más. La censura que se analiza presupone, como ya se ha visto por transcripción de la vista fiscal, que los agentes públicos y demás empleados a que se refiere el Decreto 546 gozaban de una expectativa cuando todavía no alcanzaban los 50 años, y que éste, al entrar a regir, destruyó tal situación más benigna, con desconocimiento de un principio de mayor favorabilidad de las disposiciones laborales, principio que reputa cobijado por los artículos 16, 17, 32 y 122 del estatuto fundamental.

Las ideas desenvueltas por el Procurador, en efecto, se agrupan en torno a una cuestión básica que les sirve de eje, y sin la cual ellas no podrían girar ni describir los círculos que, bajo el aspecto dialéctico, forman los argumentos ya copiados.

Ese punto central lo constituye el aserto de que una ley anterior al Decreto 546, la 71 de 45, es más propicia a los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, en materia de jubilación. Pero habiéndose demostrado, líneas arriba, que dicho decreto sobrepasa las ventajas que sobre el asunto debatido establecía la Ley 45, resulta innecesario seguir paso a paso una argumentación destituida del quicio en que pretende afianzarse. No siendo, como no es, más ventajosa la Ley 71 que el Decreto 546, el solo recuerdo de esta circunstancia bastaría para fundar un rechazo a los cargos que ahora se consideran.

14. En fin, no es superfluo poner en claro que, para seguir ceñidamente las argumentaciones del Procurador, éstas se han rebatido sin destacar, sólo en gracia de discusión, un hecho que él aduce, y conforme al cual la Ley 71 de 1945 era la que regía cuando se expidió la de autorizaciones número 16 de 1968.

Sin embargo, precisa anotar que al dictarse tanto la Ley 16 como el Decreto 546 ya la Ley 71 de 1945 había sido derogada, en los puntos claves de monto de las pensiones de jubilación y su cuantía mínima, por textos posteriores, como los artículos 1º de la Ley 95 de 1946, 1º del Decreto 1490 de 1951 y 1º y 6º de la Ley 77 de 1959, también sustituidos después.

Se imponía esta constancia.

15. Como el Procurador no aduce los artículos 16 y 17 de la Constitución, sino en cuanto las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y proteger al trabajo, incluyendo en tales desempeños los que hace derivar, relativamente a pensiones de jubilación, de los memorados artículos 32 y 122, no procede estudiar aquéllos habiéndose desechado la aplicación de los últimos.

Debe colegirse, pues, que no hay pugna entre la parte demandada del artículo 6º del Decreto 546 y los preceptos 16, 17, 32 y 122 de la Constitución.

Desigualdad violatoria del artículo 17

16. El artículo 17 de la Constitución, dice, al proclamar que el trabajo es una obligación social y goza de la protección del Estado, obliga al legislador a no traspasar el artículo 143 del Código del Trabajo, reflejo del apotegma "A trabajo igual, salario igual", sin distingos. Y en consonancia con esta aseveración, se deduce que el artículo 6º del Decreto 546, por señalar edad diferente para adquirir pensión de jubilación, según se trate de varones (55 años) o de mujeres (50), consagra una desigualdad, contraria al mencionado precepto 17, y es inexecutable.

No cabe comparar aquí los atributos laborales del hombre con las condiciones físicas

y domésticas de la mujer y sus defensas ante el paso de los años ni apreciar otras particularidades que tocan con la diferencia de sexos, para inquirir el alcance del artículo 143 del Código del Trabajo. A la Corte solo incumbe estudiar si el artículo 17 de la Constitución contiene un precepto cuya infracción suscite inexequibilidad en el caso preciso de la acción que ha originado el presente negocio.

Dicho texto —su lectura así lo demuestra— apenas declara un enunciado de política constitucional, una orientación que se traza al legislador; pero no expresa ninguna norma jurídica aplicable a la situación que se estudia. En la hipótesis específica de una disposición con fuerza de ley que señala 50 años de edad como requisito de jubilación para mujeres y de 55 para los hombres, la inexequibilidad no podría surgir sino de contraste de dicha previsión con mandato constitucional que estableciera lo contrario, ya de modo especial, ya en términos generales, como por caso, si la Carta prescribiese que la edad de jubilación entre varones y mujeres debe ser la misma, en toda circunstancia y en todos los empleos. Esta misma reflexión lleva a la Corte a no admitir tampoco otro cargo de inconstitucionalidad que no se funda sino en pretendida violación de una ley: la 74 de 1968.

17. El artículo 17 de la Constitución no describe situaciones de hecho o actos de voluntad a los cuales atribuya consecuencias que puedan reputarse desconocidas por el artículo 6º acusado. La inexequibilidad es una sanción y el artículo 17 de la Carta no consagra ninguna que justifique tachas de inconstitucionalidad en hipótesis tan concreta como la contemplada en el artículo 6º acusado. Este aspecto de censura no se acoge.

Consideración final

18. La disposición que se impugna figura en un decreto-ley, y, antes se ha visto, concierne a materia prevista en las autorizaciones que lo sustentan y fue dictada dentro

del término de tres años que para expedirla señaló el legislador. Por estos respectos se acomoda a las exigencias del numeral 12 del artículo 76 de la Carta, en relación con el numeral 9º de la misma. Esta Corporación tampoco reputa que se haya violado ningún texto superior distinto de los invocados en la demanda o en la vista fiscal. Se impone declarar la constitucionalidad de la norma acusada, en la forma que se dirá en la parte dispositiva.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo 6º del Decreto 546 de 1971, en cuanto dispone que “los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres... a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación...”

Publíquese, cópiese, comuníquese a los Ministros de Justicia y del Trabajo, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Gerardo Cabrera Moreno, Conjuez; Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Alvaro Leal Morales, Conjuez; Luis Carlos Pérez, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

Alcance y delimitación de las facultades constitucionales del legislador y del Concejo de Bogotá. — Contenido de los artículos 62 y 197-3 de la Carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., cuatro (4) de abril de mil novecientos setenta y dos (1972).

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano César Castro Perdomo pide “la declaratoria de inexequibilidad parcial del artículo 42 del Decreto extraordinario 3133 de 1968 (diciembre 26), originario del Ministerio de Gobierno, pero solo en cuanto exige que tanto los Auditores Fiscales dependientes de la Contraloría como los Revisores Fiscales designados para la Empresa Descentralizada del Distrito Especial, deberán ser Contadores Públicos Juramentados”.

Texto de la norma parcialmente acusada

“DECRETO NUMERO 3133 DE 1968
“(diciembre 26)

“por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades legales, y en especial de las extraordinarias que le confiere el artículo 13 de la Ley 33 de 1968, y

“Considerando:

“Que el artículo 199 de la Constitución Nacional ordena que la ciudad de Bogotá se organice como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley,

“Decreta:

“.....

“Artículo 42. El Contralor Distrital tendrá a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración. Tanto los Auditores Fiscales dependientes de la Contraloría como los Revisores Fiscales designados por el Concejo para las Empresas Descentralizadas deberán ser Contadores Públicos Juramentados”.

“.....”

El actor encuentra que la disposición acusada viola el numeral 8º del artículo 118 de la Constitución y así razona:

“El concepto de la violación consiste en que por la norma transcrita se da competencia al señor Presidente de la República para ejercer las facultades extraordinarias que le delegue el Congreso con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución y el alcance preciso de la ley de facultades. En cambio por el artículo acusado, el señor Presidente de la República no se ciñó a esas facultades especiales ya que ellas se dieron exclusivamente para reformar la organización administrativa del Distrito y nunca para legislar sobre la Contraloría Distrital, y si se hizo así, el Gobierno no tenía competencia, razón por la cual excedió las facultades previstas en la Carta, y la norma acusada debe ser declarada inexequible”.

Afirma además, que infringe el numeral 3º del artículo 197 de la Carta y dice:

“Consiste el concepto de la violación en que este inciso da competencia al Concejo de Bogotá para legislar sobre el tema que

es objeto de la impugnación, facultad que se quebrantó por la ejecución de la norma acusada ya que por medio de ésta se invadieron campos que no le correspondían al Gobierno Nacional sino que estaban atribuidos al Concejo de Bogotá. Es al Cabildo de la Capital de la República a quien se le dio facultad constitucional para determinar la estructura de la administración municipal, es decir, que se le debe considerar como el único cuerpo competente para reglamentar las diferentes dependencias del Distrito Especial, entre las cuales se encuentra la Contraloría del Distrito”.

Concepto del Procurador

Manifiesta que no hay exceso en el ejercicio de las facultades porque:

“la ‘organización administrativa’ para cuya reforma adquirió competencia constitucional el Presidente de la República en virtud de la Ley 33, comprende la estructura íntegra del Distrito Especial o sea el órgano deliberante (Concejo), el de ejecución (Alcalde, Secretarías, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas) y el de control y vigilancia (Personería y Contraloría), tanto por su aspecto estático o propiamente estructural como por sus aspectos dinámicos o de funcionamiento, siendo uno de éstos el referente a la administración del personal a su servicio, que incluye desde luego el régimen de incompatibilidades, prohibiciones e impedimentos que lo afecten, sus deberes así como sus derechos y garantías especiales y también los requisitos y calidades exigibles a todo o parte de ese grupo de empleados oficiales”.

Y en cuanto a que se invade el campo de competencia del Concejo de Bogotá, con la norma acusada, dice el Procurador:

“... en armonía con el artículo 76-10 de la Carta, el artículo 62 de la misma dispone que “la ley determinará... las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución...”

“.....”

“Consideramos que el artículo 197-3 del estatuto fundamental debe entenderse sin

perjuicio de lo dispuesto en el que se acaba de transcribir, cuyo ámbito de aplicación es amplio y cuya observancia debe ser preferencial en la materia especial de los antecedentes, requisitos y calidades exigibles para el ejercicio de los empleos a que alude, que son todos aquellos respecto de los cuales no ha estatuido la propia Constitución.

“Entonces, esta atribución corresponde ordinariamente al Congreso, y extraordinariamente al Presidente de la República en las condiciones previstas en los artículos 118-8 y 76-12 de la Carta”.

Consideraciones

1ª La facultad invocada por el legislador extraordinario para expedir el Decreto, está contenida en la Ley 33 de 1968, que dice:

“Artículo 11. ... De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al señor Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1968 para los efectos siguientes:

“.....”

“b) Reformar la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo”.

A) El Decreto 3133 de 1968, cuyo artículo 42 es el acusado parcialmente, está fechado el 26 de diciembre, por lo cual no excede el término de las facultades.

B) El desarrollo de la actividad estatal se cumple por los órganos o ramas que la Constitución determina a saber: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional; es prerrogativa de la primera, formular de ordinario el derecho objetivo, general; la ejecutiva, normalmente desarrolla las leyes o crea situaciones concretas; por medio de estas dos ramas aparecen situaciones jurídicas que corresponden a un estado de derecho; si hay controversia, la rama jurisdiccional entra a decidir para asegurar su respeto.

La administración no encaja en la función legislativa y menos en la jurisdiccional; es propia de la ejecutiva, razón que induce a algunos expositores a denominarla también rama administrativa. De aquí que la

Administración Pública comprenda no solo el establecimiento de los servicios, sino su organización y control. Si en algunos países la vigilancia de la gestión fiscal de la administración tiene una categoría constitucional que constituye una cuarta rama del poder público, en nuestro sistema constitucional el control hace parte de la administración y aunque las Contralorías no tengan funciones administrativas distintas de su propia organización, la vigilancia de la gestión fiscal sí hace parte de la administración pública y se ejerce conforme a la ley. Esta la razón para que en desarrollo de unas facultades para reformar la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se pueda, sin violar la Constitución, reglamentar el funcionamiento de la Contraloría Distrital y exigir calidades a determinados funcionarios a quienes se encomienda la función fiscalizadora.

2ª Afirma el actor que la facultad constitucional de determinar la estructura de la administración municipal compete a los concejos y que esta facultad "se quebrantó por la ejecución de la norma acusada ya que por medio de ésta se invadieron campos que no le correspondían al Gobierno Nacional sino que estaban atribuidos al Concejo de Bogotá".

Al respecto, se observa:

A. El estatuto fundamental da al legislador en el artículo 62 la facultad de determinar "las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos en los casos no previstos por la Constitución"; esta atribución, como lo anota el Procurador, es más amplia y preferencial, en cuanto se refiere a antecedentes, requisitos y calidades de algunos empleados públicos, que la concedida a los concejos en el numeral 3º del artículo 197.

La facultad dada al legislador ordinario, comprende también al extraordinario en los

términos de los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta.

B. Pero si es la facultad legal en sí la que invade un campo que constitucionalmente no atañe al legislador, sería la ley la viciada y ésta no ha sido objeto de impugnación.

No hay violación de los artículos citados por el actor ni de ninguno otro de la Constitución.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General,

Resuelve:

Es constitucional el Art. 42 del Decreto extraordinario 3133 de 1968, en la parte que dice: "Tanto los Auditores Fiscales dependientes de la Contraloría como los Revisores Fiscales designados por el Concejo para las Empresas Descentralizadas deberán ser Contadores Públicos Juramentados".

Cópiese, notifíquese, comuníquese al señor Presidente de la República, al Ministro de Gobierno y al Contralor General de la República, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Girardo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Facultad del Presidente de la República para derogar parcial o totalmente decretos dictados en virtud del Art. 121 por medio de otro de la misma índole.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 24 de abril de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo
González Charry).

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha enviado, para que se examine su constitucionalidad, el Decreto legislativo número 375 de 15 de marzo del presente año, cuyo texto dice:

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto legislativo número 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Derógase el artículo 6º del Decreto 254 de 26 de febrero de 1971.

“Artículo 2º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 15 de marzo de 1972”.

Durante el término de fijación en lista no hubo impugnaciones ni coadyuvancias.

Responsable como es el Presidente de la República, conjuntamente con sus Ministros, tanto del orden público y su manteni-

miento, como de las medidas que para restablecerlo debieran tomarse al amparo del artículo 121 de la Constitución, es lógico admitir su facultad para derogarlas, total o parcialmente, ya porque resulten equivocadas, ora porque cumplieron su misión transitoria, y precisa abrir paso a la normalidad institucional. De esta suerte, sin que se presente el fenómeno de la íntegra carencia de vigor de las normas dictadas durante la turbación del orden, por levantamiento del estado de sitio, ocurre la derogatoria parcial de las mismas, como en el caso presente, lo cual no es contrario a la Carta. Debe agregarse que el texto derogado por el Decreto que se examina, hace parte del Decreto legislativo 254 de 1971, declarado constitucional por sentencia de 31 de marzo de 1971.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, **DECLARA EXEQUIBLE** el Decreto legislativo número 375 de 15 de marzo del presente año, por el cual se deroga el artículo 6º del Decreto legislativo 254 de 26 de febrero de 1971.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelto Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán

Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto,

Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL USO DE COMPUTADOR ELECTRONICO EN IMPUESTOS NACIONALES

El ejecutivo no podía delegar una facultad a su Ministro de Hacienda, que no había recibido del Congreso como fue la de celebrar contratos en cualquier cuantía sin sujeción al trámite y aprobación respectiva.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., abril 24 de 1972.

(Maestrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Humberto Velásquez Galarza, en ejercicio de la acción pública de que trata el artículo 214 de la Constitución Política, pide se declare inexecutable el Art. 54 del Decreto Extraordinario número 978 de 1971 que dice:

“DECRETO NUMERO 978 DE 1971
“(junio 1º)

“Artículo 54. Con el fin de generalizar el uso del computador electrónico en los trámites administrativos relacionados con los impuestos nacionales, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Hacienda y Crédito Público la facultad de celebrar contratos en cualquier cuantía y sin los previos conceptos de que trata el Decreto 3167 de 1968”.

El Decreto 978 fue dictado con fundamento en las autorizaciones del artículo 7º de la Ley 8ª de 1970 cuyo texto es:

“Artículo 7º De acuerdo con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta el 20 de julio de 1971, para reestructurar la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus oficinas seccionales, fijar las remuneraciones correspondientes

y adoptar las medidas necesarias para generalizar el uso del computador electrónico en los trámites administrativos relacionados con los impuestos nacionales y poner especial énfasis en el mejoramiento y organización de las oficinas de Cobranzas y Ejecuciones Fiscales”.

El actor cita como infringidos los artículos 55, 76-12, 118-8, 120-13, 132 y 135 de la Carta porque la delegación que permite el artículo acusado no está comprendida en las facultades conferidas por el Congreso al Presidente.

Afirma el demandante que la facultad de delegar es una atribución no transmisible del Congreso; que si fuere viable constitucionalmente facultar al Presidente para que ejerciera sobre sí mismo la limitación en materia de delegación, la ley de autorizaciones no lo dijo; que aún presumiendo que pueda caber la delegación, la ley que la autoriza no puede referirse a la cuantía porque “basta a la ley señalar la función delegable que de fijar la cuantía se ocupará el Presidente, bien en el acto particular de una delegación cualquiera o bien en un acto de carácter general o permanente”. Finalmente, que en la facultad de delegar no puede determinarse el delegado porque ésta es de libre decisión del Presidente.

El Procurador General considera acertado el enfoque de la demanda y la respalda así:

“...el proceso de la delegación comprende dos actos jurídicos diferentes: 1. La ley que señala en general la materia de la delegación o sea la función o funciones dele-

gables; y 2. El decreto del Presidente de la República mediante el cual realiza concretamente la delegación, precisando su objeto y escogiendo los delegatarios, que no podrán ser sino agentes suyos de las categorías indicadas en el mismo artículo 135 de la Carta”.

Y agrega:

“...Estimo, en suma, que el señalamiento de las funciones presidenciales delegables, primero de los dos actos jurídicos que conforman el proceso de la delegación, es la competencia privativa del Congreso; que en el caso en estudio éste no trasladó dicha atribución al Presidente de la República; y que, en consecuencia, en cuanto por el precepto acusado dicho funcionario se autorizó a sí mismo para delegar la función de celebrar contratos, incurrió en extralimitación de las facultades extraordinarias invocadas, con violación del artículo 118-8 en relación con el 76-12, ambos de la Carta Fundamental”.

Consideraciones

1ª La acusación se reduce, en síntesis, a que hubo exceso o desviación en el ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso al Presidente de la República; para precisar si en esta forma se ha infringido la Constitución es necesario analizar tanto la ley de facultades como la norma que presuntamente las rebase.

2ª La ley de facultades, artículo 7º transcrito, contiene una triple autorización: a) “para reestructurar la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sus oficinas seccionales”; b) para “fijar las remuneraciones correspondientes”; c) “para generalizar el uso del computador electrónico en los trámites administrativos relacionados con los impuestos nacionales y poner especial énfasis en el mejoramiento y organización de las oficinas de Cobranzas y Ejecuciones Fiscales”.

3ª Con estas facultades se expidió el Decreto 978 que reestructuró la Dirección General de Impuestos Nacionales, desde tres niveles distintos: el central bajo una Direc-

ción General de Impuestos Nacionales; el regional dependiente de Administradores Regionales y el local a cargo de Recaudadores de Impuestos Nacionales en los Municipios, para el debido recaudo de los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre las ventas, de sucesión y donaciones e indirectos.

El artículo 54, también transcrito, contiene por su parte dos autorizaciones conferidas al Presidente de la República; la de delegar en el Ministro de Hacienda y Crédito Público la facultad de celebrar contratos en cualquier cuantía y la de prescindir de los previos conceptos de que trata el Decreto 3167 de 1968.

4ª El artículo 7º de la Ley 8ª de 1970, citado, invoca la atribución del Art. 76-12 de la Carta que permite al Congreso traspasar al Ejecutivo la facultad de dictar normas, con fuerza legislativa; no es una delegación de la función legislativa sino una atribución excepcional de competencia temporal y condicionada para su ejercicio por los términos precisos de las facultades.

5ª Por el aspecto de la temporalidad del Decreto extraordinario 978 de 1971, junio 1º, fue expedido dentro del término concedido por la ley de facultades. No tiene por tanto objeción constitucional.

6ª La colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público, establecida en el artículo 55 de la Carta permite que, por vía de excepción, se faciliten las funciones del ejecutivo, como suprema autoridad administrativa, cuando se requiere la coparticipación del legislador para actos de carácter estrictamente administrativo o sea de los que constitucionalmente se hallan en la esfera propia del Gobierno, facultando el desarrollo de estas actividades en los términos del artículo 76-11 de la Carta, sin que esta autorización se sujete al requisito de la temporalidad, pero sí de la precisión. Por otra parte, puede el Congreso traspasar funciones legislativas que le son propias al Ejecutivo facultándolo para expedir decretos con fuerza de ley dentro de las limitaciones de temporalidad y precisión que el mismo artículo 76 señala en su numeral 12; las normas que el Presidente de la República expide en ejercicio de esta clase de facultades tienen plena fuer-

za de ley, como si fueran expedidas por el propio Congreso.

7ª De conformidad con el artículo 76 de la Constitución corresponde al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, enajenar bienes nacionales, etc. (numeral 11 ib.) o aprobar o improbar los contratos que el Presidente de la República celebre cuando no ha sido previamente autorizado, o no se hubiere ceñido a la ley de autorizaciones (numeral 16 ib.).

Correlativamente el artículo 120 de la Constitución atribuye al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, la celebración de contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras "con arreglo a las leyes" (numeral 13 ib.).

Estas normas regulan la coparticipación de las dos ramas del poder público, legislativa y ejecutiva, en la celebración de contratos; el Gobierno necesita facultad legal especial para la celebración de contratos que no deban ser sometidos a la posterior aprobación del Congreso; si no existe esa autorización, o no se ciñe a ella, el contrato requiere la ulterior aprobación del Congreso para su validez.

8ª A la jurisdicción Contencioso-Administrativa corresponde revisar si tales contratos se celebraron con autorización legal; si los funcionarios que han intervenido tienen la suficiente competencia para comprometer al Estado; y si se han cumplido igualmente los requisitos que la ley exige para esos actos; a falta de varias o siquiera de alguna de estas condiciones, los contratos no pueden obtener la aprobación.

9ª La facultad conferida al Presidente por el artículo 7º de la Ley 8ª de 1970 de "adoptar las medidas necesarias para generalizar el uso del computador electrónico en los trámites administrativos relacionados con los impuestos nacionales y poner especial énfasis en el mejoramiento y organización de las oficinas de Cobranzas y Ejecuciones Fiscales", comporta la celebración de contratos necesarios para esta exclusiva finalidad; pero la facultad que el propio legislador extraordinario confiere al Presidente de la República para delegar en el Ministro de Hacienda y Crédito Público la celebración de contratos en cualquier cuantía, no

se encuentra en parte alguna de la ley de autorizaciones; ni menos permite deducir que los respectivos contratos quedan eximidos de los requisitos generales sobre cuantía, trámite y aprobación o revisión legal.

Toda la administración pública, como conjunto de actividades y servicios, se encomienda por mandato de la Constitución al Presidente de la República y queda bajo su inmediata dirección y responsabilidad. Bien es cierto que el Presidente no puede desempeñar o desarrollar toda la actividad estatal y se requiere la cooperación permanente de sus agentes lo que se hace por medio de la "desconcentración de poder"; pero esta desconcentración o difusión de poder es distinta de la delegación de funciones porque aquélla no exime al Presidente de la responsabilidad y ésta sí.

Para que la suprema autoridad administrativa pueda eximirse de la responsabilidad de determinados actos administrativos, requiere delegarlos previa una autorización legal (Art. 135).

No existiendo en la ley de facultades esa autorización, el artículo 54 acusado, viola los artículos 118-8 y 135 de la Carta por abuso de poder.

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

Resuelve:

Es inconstitucional el Art. 54 del Decreto extraordinario número 978 de 1971.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Ministro de Hacienda y Crédito Público, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alaró Di Filippó, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Hum-

berto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Sanciones a profesores de enseñanza media o primaria que promuevan actos que atenten contra el orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 27 de abril de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Gobierno en cumplimiento del párrafo del artículo 121 de la Constitución, ha remitido a la Corte, para estudio de constitucionalidad, el Decreto legislativo 508, firmado a 5 de abril en curso, por el Presidente de la República y todos los Ministros.

Tenor del acto

“DECRETO NUMERO 508 DE 1972

“(abril 5)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo número 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Las autoridades nacionales, departamentales o municipales, según el caso, podrán suspender hasta por el término de noventa (90) días a los profesores de enseñanza media o primaria que promuevan o realicen, en el recinto de los establecimientos educativos o en lugares públicos, actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros o asambleas que impidan la vida aca-

démica normal u otras actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados.

“Artículo 2º Para los efectos contemplados en el presente decreto, suspéndense las normas vigentes sobre estabilidad y demás garantías del procedimiento disciplinario del personal docente.

“Artículo 3º La suspensión que aquí se autoriza será dispuesta por la autoridad nominadora, bien sea nacional, departamental o municipal, mediante resolución que se expedirá de plano y que tendrá vigencia inmediata.

“Esta se expedirá con base en la información que las autoridades educativas de supervisión, o los funcionarios que determine el Gobierno, suministren a la respectiva autoridad nominadora sobre el hecho de encontrarse el profesor o profesores en uno de los casos previstos en el artículo 1º del presente decreto.

“Artículo 4º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 5 de abril de 1972”.

Impugnación

Durante la fijación en lista, el ciudadano Humberto Velásquez Galarza impugna el decreto que se revisa. A vueltas de transcribir algunos conceptos relativos a los antecedentes de la reforma constitucional de 1968, desarrolla sus puntos de vista de la siguiente manera:

“Así las cosas, resulta por demás evidente que dentro de las atribuciones que la declaratoria de estado de sitio otorga al Presidente no se encuentra, no podía encontrarse, la de suspender las normas del estatuto o escalafón docente que garantizan estabilidad al personal de profesores y que prescriben procedimientos muy especiales para su remoción o destitución. No hay relación de causalidad entre la existencia o vigencia de estas normas y la alteración del orden público o entre su suspensión y la preservación de la tranquilidad, el cese de la conmoción interior. No existe argumentación o razonamiento capaz de demostrar que las normas sobre carrera docente son incompatibles con el estado de sitio.

“II. Porque si no puede suspender las normas sobre escalafón tampoco puede el Presidente autorizar a ‘las autoridades nacionales, departamentales o municipales’ —como pretende hacerlo en los artículos 1º y 3º del decreto impugnado— para suspender de plano y por 90 días mediante simple resolución, ‘a los profesores de enseñanza media o primaria que promuevan o realicen, en el recinto de los establecimientos educativos o en lugares públicos, actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros o asambleas que impidan la vida académica normal u otras actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados”.

“La suspensión temporal de los profesores está regulada por distintas leyes y decretos que establecen que debe seguirse un proceso previo mediante el lleno de distintas formalidades destinadas precisamente a prevenir la arbitrariedad y garantizar la estabilidad de estos servidores, a la vez que se garantiza la estabilidad de la administración educativa.

“Si no puede suspender las leyes y decretos que establecen estos especiales procedimientos disciplinarios aplicables a los profesores, mal puede autorizar a las autoridades nacionales, departamentales y municipales para hacer caso omiso de ellos y disponer de plano la sanción ameritada.

“Lo único que el Gobierno puede hacer, u ordenar hacer a sus agentes, es evitar los paros o asambleas e incluso, si lo es-

tima necesario para sus actuales finalidades políticas, ordenar la aprehensión de los profesores que realicen actividades que impliquen alteración del orden público. Jamás atentar contra la estabilidad docente y el escalafón, pues no es con el ejercicio de dichas normas, sino con el de las que contempla el Título III de la Constitución Nacional: derecho de reunión, libertad de prensa, derecho de petición, agremiación, etc., con las que eventualmente pudiera el magisterio alterar el orden público.

“III. Porque no pueden aplicarse al movimiento de los maestros que es un mero movimiento sindical de reivindicación laboral y profesional, adelantado dentro de las normas del derecho de gentes e iniciado como protesta por un decreto inconstitucional del Gobierno Nacional (El Estatuto Docente), las normas del estado de sitio sin antes establecer claramente la relación de causalidad entre dicho movimiento y la alteración o perturbación del orden público. Ni el Decreto 508 ni norma alguna anterior invocada en él establecen ese nexo que a mi juicio es indispensable para extender a este paro las normas de excepción relativas a la turbación del orden público.

“No basta con que haya público conocimiento de los hechos perturbatorios del orden. Si éstos existen y el Gobierno desea aprovecharlos como razón o fundamento de una medida, debe expresarlos en el texto mismo de la providencia”.

Para resolver se hacen las siguientes Consideraciones

1. El país se halla en estado de sitio, según el Decreto 250 de 1971, el cual declaró turbado el orden público, y, por ende, permite al Gobierno dictar reglas obligatorias encaminadas a conservar o restablecer la normalidad.

2. A términos del Decreto 508, los profesores de enseñanza media o primaria que promuevan o realicen ciertos actos contra el orden, podrán ser suspendidos de plano hasta por 90 días, mediante resoluciones de sus superiores, previa información levantada por agentes oficiales. De esta manera se tiende a prevenir la ejecución de hechos

determinados, se establece una sanción administrativa, se atribuye aptitud suficiente a las autoridades que deben aplicarla y se traza un procedimiento brevisimo para hacerlo. Técnicamente, se dan aquí los elementos que de ordinario configuran las prohibiciones jurídicas y sus consecuencias: actos vedados, sujeto infractor, sanción, autoridad competente para decidir, trámite. Cabe destacar, sobre este último extremo, que el artículo 2º del Decreto 508 suspende 'las normas vigentes sobre estabilidad y demás garantías del procedimiento disciplinario del personal docente'.

3. Como se ha visto, el impugnante en este negocio tacha de inexecutable el decreto que se revisa, por considerar que entre las medidas que adopta y el restablecimiento del orden público "no hay relación de causalidad", a falta de la cual no es aplicable el artículo 121 de la Constitución, texto que gobierna de modo fundamental todo lo atinente a la turbación del orden público.

Sin embargo, la Corte, al estudiar el Decreto 508 y reparar en su tenor literal, no puede menos de rendirse a la evidencia de que él tiene por objeto sancionar "actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros o asambleas que impidan la vida académica normal u otras actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados" (Art. 1º). Entre esta clase de hechos, previstos en el el Decreto, aún si se prescinde de coincidencias de terminología, y el mantenimiento del orden, hay ostensible conexión, máxime si se tiene en cuenta que la educación es servicio público esencial para el país. Promover o realizar actos que impidan o embaracen la vida académica, o de cariz subversivo, en los establecimientos de enseñanza o en lugares públicos, es fomentar sectores de agitación y trastocar la marcha regular de actividades que guardan estrechos nexos con la tranquilidad general, sobre todo cuando se halla turbada. Es notorio que por medio del Decreto 508 se trata de prevenir conductas que el Gobierno estima incompatibles con el estado de sitio. Al proceder así, se conforma al artículo 121 de la Carta, sin que aparezca justificada la censura que se analiza. No es el caso de

apreciar las ventajas o inconvenientes de esas medidas, en sí mismas o comparadas con otras que el Ejecutivo pudiera tomar en estado de sitio. A la Corte sólo incumbe apreciarlas a la luz de la Constitución, objetivamente.

Despejado este primer aspecto, falta ver si el Decreto 508 consulta otras exigencias constitucionales.

4. El ordenamiento referido no riñe con preceptos constitucionales de obligatoria observancia durante períodos de conmoción interna ni se aparta de las condiciones que deben reunir, conforme al artículo 121 de la Carta, las reglas ejecutivas enderezadas a corregir esa situación anómala.

5. De modo especial es de notar que la prescindencia, en estado de sitio, del régimen disciplinario del personal docente a efecto de imponerle sanciones administrativas, no está prohibida por la Constitución, ninguno de cuyos mandatos impide al Ejecutivo aplazar, en tales momentos, las disposiciones relativas a la separación del servicio público de funcionarios adscritos a la enseñanza. En este punto rige, salvo excepción constitucional, la regla del inciso tercero del artículo 121 mencionado: el Gobierno puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio. Sobre este punto concreto ha dicho la Corte: "No pueden equipararse los procedimientos administrativos para separar del servicio público a un funcionario con los juicios en que se controvierten los derechos. Por eso no toca con los primeros el artículo 26 de la Constitución que reglamenta las condiciones para que una persona sea vencida en juicio" (Sentencia de abril 19 de 1955 G. 80 p. 3).

De otra parte, el canon citado da naturaleza transitoria a las providencias que se glosan: terminado el trastorno, dejarán de regir los decretos extraordinarios (Art. 121, inciso séptimo).

Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Decide:

Es constitucional el Decreto 508 del 5 de abril de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el restablecimiento del orden público".

Comuníquese al Gobierno.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda,

Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Pérez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero, Alejandro Córdoba Medina.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto debido a nuestros colegas, salvamos, de modo parcial, el voto, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Primera

El artículo 1º del Decreto 508 contiene una medida que encaja dentro de los poderes excepcionales que el artículo 121 de la Constitución otorga al Presidente de la República: es conducente o adecuada para preservar el orden público o para restablecerlo, aunque entraña una pena o sanción de inculcable gravedad, ya que la suspensión priva al profesor de su salario o sea de la renta de trabajo, indispensable para atender a la congrua subsistencia. Por tal puede entenderse “un modo de vida económico y social que guarde proporción con la dignidad y jerarquía del cargo”. (Decreto 546 de 1971, Art. 20, parágrafo 1º).

Segunda

1. Mas no puede afirmarse lo mismo respecto de los artículos 2º y 3º, en cuanto por ellos se suspenden las “garantías del procedimiento disciplinario del personal docente”, y la sanción se impone “mediante resolución que se expedirá de plano y que tendrá vigencia inmediata”, “con base en la información que las autoridades educativas de supervisión, o los funcionarios que determine el Gobierno, suministren a la respectiva autoridad nominadora sobre el hecho de encontrarse el profesor o profesores en uno de los casos previstos en el artículo 1º del presente decreto”.

2. De este modo y por estas previsiones legislativas se viola la garantía, esencial al estado de derecho, de que nadie puede ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio, aunque para determinados casos se pueda adoptar un procedimiento

lo más breve o sumario posible, acorde con las circunstancias inherentes al orden público y al estado de sitio.

Tercera

1. Tal garantía, en el estado colombiano, está insita en el texto y en el espíritu del artículo 26 de la Constitución que dice: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio”. (se subraya).

2. El principio rige en todas las materias, y no exclusivamente, como se ha pretendido, en la penal. Así lo ha entendido y practicado la Corte en múltiples casos, sobre todo a partir del año de 1937, cuando en sentencia del 18 de octubre dijo: “Según el artículo 26 de la Constitución actual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio”. La Corte, en sentencias antiguas y recientes de la Sala de Casación en negocios civiles ha admitido la universalidad de este principio y su repercusión en materias que no pertenecen al ramo penal”. (G. J. Nº 1928, Pág. 623).

Además, el artículo 27 confirma esta doctrina, al referirse al 26 y contemplar casos típicamente administrativos.

3. Y en cuanto al sentido y alcance jurídico de las voces del artículo 26, la misma Corte, desde el año de 1928, en sentencia de 13 de noviembre expuso:

“Las expresiones formalidades legales, plenitud de forma en cada juicio, empleadas en la Constitución, son fórmulas con que ésta ordena la observancia de los siguientes requisitos, aparte de otros declarados en ellos expresamente: a) que la ley

(entendiéndose también por tal toda disposición emanada de autoridad competente, que ordene o prohíba de modo general), debe definir de antemano y de una manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, la contravención o culpa que han de prevenirse o castigarse; b) que hay 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 puedan estar o no sujetos 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 requirieren las funciones rápidas de la policía preventiva, que allegue la prueba adecuada, según el caso, del hecho individual que ha de sujetarse a la medida de prevención o al castigo correccional, y el comprobante que establezca la probabilidad, por lo menos, respecto de la culpabilidad de los autores, siempre que hayan de tomarse contra estas personas providencias preventivas, coercitivas o correccionales; 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". (Se subraya). (G. J. T. XXXVI, 203).

4. En consecuencia, cuando se suspende la garantía del procedimiento disciplinario y la resolución que impone la pena o sanción se profiere de plano y se aplica de inmediato, no media el procedimiento apropiado, el profesor sindicado carece de los medios de defensa y no se allega la prueba adecuada de su responsabilidad; con todo lo cual, como es claro, se viola el artículo 26 de la Constitución.

Cuarta

1. Este criterio jurídico o interpretación del artículo 121, no es de ahora o de oportunidad, sino que encuentra, por el contrario, su respaldo en una permanente y reiterada doctrina de la Corte.

2. Así, en fallo del 19 de abril de 1955, del cual fue ponente el entonces Magistrado Aníbal Cardozo Gaitán, se dijo:

"Establece el artículo 120 de la Constitución que corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado, y el artículo 121 le otorga la facultad de declarar que aquél se ha turbado y de adoptar las medidas ordenadas a su restablecimiento. Los dos preceptos se hallan íntimamente vinculados, porque al deber que la Constitución le impone al Presidente de conservar el orden y restablecerlo, debía corresponder la potestad de aplicar los medios conducentes al cumplimiento de esa delegación.

"Las facultades extraordinarias en estado de sitio pueden llegar a afectar los derechos individuales y sociales en forma más sensible que si lo hiciera el Congreso. Hay sin embargo preceptos constitucionales de obligatorio imperio en todo tiempo, a cuyo cumplimiento no puede sustraerse el Presidente de la República cuando expide decretos de carácter legislativo. (Se subraya). No existe un poder absoluto en el jefe del Estado sobre la adopción de normas de carácter legislativo. Sus atribuciones, que se reconocen muy amplias, no alcanzan hasta destruir los preceptos, de obligatorio cumplimiento por el presidente, que consagran derechos individuales, garantías sociales, o estructuran las instituciones. (Se subraya).

"Hay normas de la Constitución que por su naturaleza, extraña a implicaciones sobre el orden público, rigen en todo tiempo, como garantías individuales y sociales. Así, por ejemplo: el artículo 22, que establece que no habrá esclavos en Colombia, el 23, que prohíbe la detención, la prisión o el arresto por deudas; el 25, según el cual nadie está obligado a declarar contra sí mismo; el 26, que dispone que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes, (se subraya); el 29, que impide al legislador establecer la pena capital; el 30, que garantiza la propiedad y los demás derechos adquiridos con justo título; el 31, que no permite establecer un monopolio sin antes indemnizar a quienes dejan de ejercer una industria lícita; el 34, que impide imponer la pena de confiscación; el 36, sobre respeto al destino de las donaciones; el 37, sobre libre enajenación de bienes raíces; el 39, relacionado con la libre escogencia

de profesión u oficio; el 41, que declara la libertad de enseñanza; el 44, referente a la libre asociación dentro de la moral y el orden legal; el 49, que prohíbe la emisión de papel moneda de curso forzoso; el 53, que garantiza la libertad de conciencia”.

3. En sentencia posterior, del mismo año, 15 de noviembre, ratificó los mismos conceptos. (G. J. LXXXI, 575, 2).

Quinta

1. Acordada la suspensión de los profesores, cuya estabilidad garantiza el escalafón respectivo, la imposición de esta pena debe estar precedida de un procedimiento, lo más breve y sumario que se quiera, que le permita al sindicado conocer los cargos que se le hacen y referirse a ellos, por lo menos. No hacerlo así implica menosprecio de una garantía esencial a la dignidad humana y al reconocimiento y defensa de la libertad individual, garantía que está, como queda dicho, implícita en el artículo 26 de la Carta.

2. No aparece, de modo inequívoco, la necesidad de una medida de esta naturaleza,

que viola una garantía constitucional, para el mantenimiento o restablecimiento del orden público.

3. Es verdad que respecto de otros decretos de estado de sitio que prevén sanciones similares, la Corte, con nuestro voto, ha declarado su constitucionalidad. Mas esto no es aplicable al presente decreto, en sus artículos 2º y 3º, por cuanto en aquellos otros no se suspendía, de modo expreso, la garantía del procedimiento previo, lo cual indica que se debe aplicar el vigente u ordinario, tal como se ha venido haciendo, según es del dominio público.

Sexta

Conclusión de lo expuesto, es la de que el Decreto número 508 es constitucional en sus artículos 1º y 4º e inconstitucional en sus artículos 2º y 3º. Así debió declararlo la Corte.

Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Vacancia Judicial. — “El estado de sitio es también un estado de derecho proveniente de la vigencia de la Constitución; ésta es la que permite al Gobierno asumir facultades de que carece un estado normal, como la atribución temporal de legislar, dentro de los límites precisos que la Carta le indica”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 27 de abril de 1972.

(Maestrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

Control constitucional

1º Procedente de la Presidencia de la República y para control oficioso, ha llegado a la Corte Suprema de Justicia el Decreto legislativo número 421 de 23 de marzo de 1972, cuyo texto es:

“DECRETO NUMERO 421 DE 1972

“(marzo 23)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Suspéndese, respecto de los Jueces de Instrucción Criminal, la vigencia del artículo 1º, ordinal a) e inciso final, de la Ley 31 de 20 de diciembre de 1971, en cuanto dice relación a la vacancia judicial durante los días de Semana Santa.

“Artículo 2º En consecuencia, estos funcionarios laborarán durante los días lunes,

martes y miércoles de la Semana Santa, los cuales no serán de vacancia judicial respecto de su actividad instructiva.

“Artículo 3º Estos días les serán compensados sumándolos a los de las vacaciones anuales a que tienen derecho de acuerdo con el artículo 2º de la citada ley.

“Artículo 4º Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

.....”

2º El Decreto se halla debidamente autenticado y además de la firma del Presidente de la República tiene la de todos los Ministros del Despacho Ejecutivo.

3º Cumplido el trámite legal de la fijación en lista por el término de tres días, sin que nadie hiciese manifestación de defensa o impugnación se procede a resolver.

Antecedentes

1º Por decreto legislativo N° 250 de 1971 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República.

2º En uso de facultades extraordinarias el Presidente de la República expidió el Decreto 546 de 1971, de 27 de marzo, “por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”, en cuyo artículo 2º se dispone que:

“Para todos los efectos legales, los días de vacancia judicial son los siguientes:

a) Los días domingos y festivos cívicos y religiosos establecidos en las leyes vigentes, y los de la Semana Santa;

b) Veinte (20) días continuos. Cuando se trate de vacaciones colectivas en la rama civil, contencioso-administrativa y laboral, los días de vacaciones son los comprendidos entre el 20 de diciembre y el 10 de enero inclusive de cada año...

Parágrafo. Cuando las vacaciones no sean colectivas, el superior respectivo fijará, en cada caso, dentro del año siguiente, la fecha en que deben comenzar a ser disfrutadas”.

3º El artículo 3º de este Decreto extraordinario establece que las vacaciones de las ramas civil, contencioso-administrativa y laboral pueden ser colectivas o individuales para todos los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, a juicio de las respectivas Salas de Gobierno de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y de los Tribunales Superiores; y que en la rama penal serían siempre individuales y por turnos.

4º La Ley 31 de 1971, de 20 de diciembre, modificó parcialmente el Decreto 546 y en su artículo 1º dispuso:

“...Para los efectos legales, los días de vacancia judicial son los siguientes:

a) Los días domingos y festivos, cívicos o religiosos, que determine la ley, y los de la Semana Santa;

b) Los días comprendidos entre el 20 de diciembre de cada año y el 10 de enero siguiente, inclusive, lapso en el cual los funcionarios y empleados de la Rama Civil, Contencioso-Administrativa, laboral y los de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Aduanas y Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito, así como los respectivos agentes del Ministerio Público que corresponden a tales despachos, disfrutarán colectivamente de la prestación social de vacaciones anuales.

En los Juzgados de la Rama Penal, en los promiscuos y en los de la Rama Penal Aduanera no habrá otros días de vacancia judicial que los señalados en el ordinal a) del presente artículo”.

En esta forma, todos los funcionarios y empleados de la rama penal tienen derecho

a vacaciones durante los días de la Semana Santa.

5º El Decreto 421, en estudio, suspende para los Jueces de Instrucción Criminal la vigencia de la norma antes transcrita, disponiendo, en cambio, que estos funcionarios no tendrán vacaciones durante los días lunes, martes y miércoles de la Semana Santa y que en tales días continuarán su actividad instructiva.

Consideraciones

1º Al Presidente de la República corresponde, como Jefe del Estado, el mantenimiento del orden público en todo el territorio, o restablecerlo mediante la acción pertinente, si se ha turbado. Para el cabal y eficiente cumplimiento de esta función esencial y primaria, la propia Constitución lo inviste de facultades excepcionales que no tiene en muchos casos el mismo Congreso y de las cuales puede y debe hacer uso el Presidente en los períodos de anomalía, bajo la directa responsabilidad de él y e los Ministros por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de esas facultades.

2º Las medidas que adopte el Gobierno en la emergencia del estado de sitio son por naturaleza transitorias, restringida su vigencia al lapso de la anomalía social; dentro de estos límites puede inclusive suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, teniendo sus decisiones plena fuerza obligatoria, igual a la de las leyes que expidiera el Congreso; de esto se deduce que para mantener o restablecer el orden público el Gobierno puede legislar sobre lo no previsto por el legislador o suspender las normaciones del Congreso.

3º El estado de sitio es también un estado de derecho proveniente de la vigencia de la Constitución; esta es la que permite al Gobierno asumir facultades de que carece en estado normal, como la atribución temporal de legislar, dentro de los límites precisos que la Carta le indica.

Porque es inadmisibles en un estado de derecho la posibilidad de existencia de un poder con capacidad suficiente para prescindir de la Constitución, apartándose del acatamiento a la organización estatal que

ella misma determina, ya que los poderes propios del estado de sitio tienden precisamente a garantizarla. Así lo ha dicho la Corte en reiteradas sentencias.

No puede, por consiguiente, el Presidente modificar en los períodos de anormalidad la estructura orgánica del Estado ni suspender las disposiciones que puedan ser consideradas como fundamentales a su organización, salvo que, respecto de éstas últimas, se trate de facilitar más su funcionamiento para resguardar mejor los derechos ciudadanos o de la comunidad.

4ª El estatuto sobre vacaciones del personal de la rama jurisdiccional, hace parte de la organización de la misma, y no debe considerarse como contrario al orden público. Mas como en el caso presente se trata de que quedan días desprotegidos de la actividad judicial, es preciso buscar para la sociedad la defensa necesaria frente a actos ilícitos que deben investigarse, con lo cual se contribuye eficazmente al restablecimiento del orden; por esta consideración, la medida cabe dentro de las facultades presidenciales señaladas en el artículo 121 de la Carta y se arregla al entendimiento que sobre el punto ha venido expresando la Corte.

Por tanto, la Corte Suprema de Justicia,

en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto Nº 421 de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarría, Luis Sarmiento Buítrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Aplazamiento para la instalación de los Concejos Municipales.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 27 de abril de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. El control constitucional

1. La Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto legislativo N° 475 de 28 de marzo de 1972, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 4 de abril del año en curso, se dispuso fijar en lista el negocio por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

3. Durante el término de fijación en lista no hubo intervención alguna por parte del Procurador General de la Nación o de otro ciudadano para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

III. Texto del decreto

1. El texto del decreto objeto de la revisión es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 475 DE 1972
“(marzo 28)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

Considerando:

Que el próximo 16 de abril se celebran elecciones de Concejales y Diputados en todo el país;

Que por simultaneidad con el certamen electoral los debates que se presenten en los Concejos Municipales pueden dar lugar a que se altere la tranquilidad ciudadana o no facilitar el restablecimiento del orden perturbado;

Que es deber del Gobierno conservar en todo el territorio nacional el orden público,

Decreta:

Artículo 1º El período de sesiones de los Concejos Municipales que, conforme a la ley, debería empezar el 1º de abril de 1972 sólo comenzará el 1º de mayo siguiente. En consecuencia, los Concejos Municipales se instalarán en la fecha últimamente citada y sesionarán durante sus respectivos períodos, o sea, del 1º de mayo al 30 del mismo mes o al 30 de junio, según las disposiciones vigentes para cada uno de ellos.

Artículo 2º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 28 de marzo de 1972”.

2. El decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

III. Antecedentes

Como antecedente inmediato del Decreto legislativo N° 475, aparece el Decreto legis-

lativo Nº 250 de 1971, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

IV. Consideraciones

Primera

La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio; los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada, entre otros fallos, en los de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969; 21 de mayo y 28 de agosto de 1970; 23 y 31 de marzo, 1º de abril, 27 de mayo y 3 de agosto de 1971 y 18 de febrero de 1972.

Segunda

1. La centralización política y la descentralización administrativa rigen la vida institucional del Estado colombiano. Así se colige, preferencialmente, de los preceptos contenidos en los títulos I y XVIII de la Constitución.

2. La segunda, o sea la descentralización administrativa, opera a través de las entidades territoriales de la República: los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o los distritos municipales. (Artículo 5º).

3. En relación con los Municipios o distritos municipales, su administración está confiada a los Concejos. En efecto, la Carta dispone:

a) En cada distrito municipal, habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal. (Artículo 196);

b) Es atribución primaria de los Concejos, que ejercen conforme a la ley, la de ordenar por medio de acuerdos lo conveniente para la administración del distrito. (Artículo 197).

4. Según el artículo 161 del Código de Régimen Político y Municipal, los Concejos

deben reunirse, ordinariamente, una vez al mes, por lo menos, y además, "cuando lo determine su reglamento". A sesiones extraordinarias pueden ser convocados por el Presidente o por el Alcalde, "siempre que haya asuntos en que ocuparse".

La anterior norma fue modificada en parte por el artículo 5º de la Ley 30 de 1969, que dice:

"Los concejales del distrito especial de Bogotá y demás ciudades capitales de departamento o municipios de más de 100.000 habitantes, se reunirán cuatro veces en el año, los días 1º de noviembre, 1º de enero, 1º de abril y 1º de agosto, por el período determinado en las leyes vigentes".

5. Por tanto, el decreto legislativo que se revisa suspende las anteriores disposiciones legales, tal como lo preceptúa en el artículo 2º. Es decir, traslada el período que se inicia el 1º de abril al 1º de mayo del año en curso.

Tercera

1. El funcionamiento normal de corporaciones que como los Concejos Municipales son la expresión auténtica e inmediata de la voluntad popular, y que tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios locales, significa el aporte o contribución de mayor importancia para el mantenimiento del orden público, su preservación o restablecimiento. Por lo mismo, corresponde a los gobernantes de la más alta categoría, cuidar de él, eliminando posibles estorbos y poniendo a su servicio toda la autoridad y la acción eficaz y oportuna de la policía. De lo contrario, se enerva el proceso administrativo de la descentralización, que como está visto, es una de las bases de la estructura jurídica del Estado.

2. Sin embargo, en casos excepcionales como el contemplado por el Decreto legislativo Nº 475, en que aparece una coincidencia de lapsos o períodos dentro de la vida administrativa del país, se explica la medida extraordinaria que se revisa y hace que ella encaje dentro de los poderes que el estado de sitio confiere al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución.

V. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 475 de 28 de marzo de 1972 "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ASIGNACIONES DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJEROS DE ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Concepto de asignación, sueldo y gastos de representación. El Ejecutivo en virtud de la Ley 16 de 1968 estaba facultado no sólo para acoger el sistema de sueldo básico y prima móvil, sino "cualquier otro"; de ahí la exequibilidad de la norma demandada.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 18 de mayo de 1972.

(Conjuez Ponente: Doctor Gerardo Cabrera
Moreno).

I. Petición

El ciudadano Oscar José Dueñas Ruiz, solicita de la Corte, en ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Política, la declaración de inexecutable del artículo 1º del Decreto 524 de 1971 "por el cual se fijan unas asignaciones".

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, la demanda fue admitida por el auto de 10 de noviembre de 1971.

III. Disposición acusada

"DECRETO NUMERO 524 DE 1971
"(marzo 27)

"por el cual se fijan unas asignaciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968 y oído el concepto de la Comisión Asesora que ella establece,

Decreta:

"Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1971 las asignaciones mensuales de los Ma-

gistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado, de los Fiscales del Consejo de Estado y del Procurador General de la Nación, serán de trece mil pesos (\$ 13.000.00) moneda corriente, de sueldo, y siete mil pesos (\$ 7.000.00) de gastos de representación".

III. Textos que se dicen violados y razones de la acusación

Al respecto el actor expone textualmente:

a) "Sin perjuicio de que la Corte Suprema examine si la norma acusada viola otros artículos distintos a los que citaré (artículo 29 del Decreto 432 de 1969), estimo que el citado artículo 1º del Decreto 524 de 1971 infringe las siguientes normas de la Carta Fundamental: el 76, en cuanto establece que es al Congreso a quien compete hacer las leyes, y, además, por cuanto el numeral 12 al revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, establece que éstas deben ser precisas y 'pro tempore'; el 120 en su numeral 2º en el cual se ordena al Presidente de la República promulgar, obedecer y velar por el exacto cumplimiento de las leyes; el 118 que dice que corresponde al Presidente de la República ejercer la facultad que el Congreso le da en virtud del numeral 12 del artículo 76; y el artículo 55 que consagra la separación de las ramas del poder público";

b) "La Constitución Nacional admite la división tripartita de las ramas del poder

público: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional (artículo 55); es obvio que, en principio, la función legisladora corresponde al Congreso (artículo 76).

Si el ejecutivo profiere leyes, es lógico que viola no solamente los artículos 55 y 76, sino la estructura misma de la Carta.

El señalamiento de asignaciones para los funcionarios públicos es materia propia de la ley, así se ha procedido siempre, luego cualquier determinación en tal sentido debe emanar del legislador.

Por supuesto que en casos excepcionales el legislador puede trasladar esa facultad al Poder Ejecutivo, tal el caso del numeral 12 del artículo 76; según esta norma 'corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ... 12) Revestir pro tēpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen'.

El Presidente de la República está obligado a ejercer la facultad a que se refiere el numeral 12 del artículo 76, y, necesariamente, debe ceñirse a las precisas facultades que se le otorgan y al límite temporal que se le señala. Si va más allá de las facultades o si deja que pase el tiempo y luego sí las ejercita, salta a la vista que se ha salido del marco que le ha sido fijado por el Congreso, y, es evidente que esta extralimitación implica una violación del artículo 118 numeral 8º y del 120 numeral 2º de la ley de leyes".

c) "La Ley 16 de 1968, en su artículo 20 numeral 5º ordenó:

'Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente ley, para:

.....

5. Mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional del Ministerio Público y del personal subalterno, mediante el sistema de sueldos básicos fijos y de primas móviles de costo de vida y de antigüedad, o de cualquier otro que sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales, atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país, como la antigüedad y eficiencia de los funciona-

rios. Además, para fijar los honorarios de los Conjuces de la Rama Jurisdiccional.

La ley fue sancionada el 28 de marzo de 1968 y publicada en el Diario Oficial al día siguiente.

De la lectura del referido artículo y del numeral 5º se deduce:

a) Las facultades extraordinarias fenecían el 27 de marzo de 1971, al cumplirse los tres años contados desde el día en que la Ley 16 fue sancionada;

b) La facultad que el Congreso le confirió al Presidente de la República en el mencionado numeral 5º es constitucional y por este concepto no hay violación de la Carta;

c) Dicha facultad se refirió a mejora de "asignaciones" para el personal indicado en dicho numeral;

d) Se consagró preferencialmente, un sistema dual: sueldos y primas móviles de costo de vida y de antigüedad;

e) Se permitió que se estableciera cualquier otro sistema, siempre y cuando respetara estos presupuestos:

1) Igualdad dentro de las categorías judiciales;

2) Atención a las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país;

3) La antigüedad y eficacia de los funcionarios.

En conclusión, sea cual fuere el sistema, hay dos constantes; una económica: el aumento en el costo de la vida, otra personal, "intuitu personae": antigüedad y eficacia.

En otras palabras, las 'asignaciones' a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público responden a un concepto no capitalista del producto del trabajo. Me explico: Dentro del marco económico de nuestra sociedad, es presumible que cualquier Magistrado de la Corté o Consejero de Estado puede fácilmente ganar mucho más de los \$ 20.000.00 mensuales; y dentro de ese mismo marco económico cualquier sustanciador de Juzgado con las mismas horas de trabajo, con preparación y con criterio jurídico, a duras penas devengará los \$ 2.000.00. Pues bien, la Ley 16 de 1968 no estableció para los altos empleados de la Justicia una compensación para cubrirles la potencial ganancia que pudieran tener en el ejercicio de su profesión liberal de abogados. Lo que hizo la Ley 16 fue reco-

nocer el fenómeno apremiante del costo de la vida que cada día sube más y por lo tanto impone un aumento en las asignaciones del trabajador, y, por otro lado, lo justo que es el reconocer antigüedad y eficacia para aumentar las asignaciones del asalariado”.

d) “Aparentemente el Decreto 524 de 1971 fue dictado dentro del tiempo señalado por la ley de facultades, en efecto, lleva en la transcripción del Diario Oficial como fecha el 27 de marzo de 1971 (último día de los tres años otorgados por el Congreso). Pero ocurre que la publicación del decreto aparece en el Diario Oficial del 29 de abril de 1971, es decir pasados los tres años, y esto tiene las siguientes consecuencias: Si la ley no obliga sino en virtud de su promulgación, si la promulgación consiste en la inserción en el periódico oficial (artículo 52 C.R.P.M.) y si las leyes deben ser publicadas e insertadas en el periódico oficial dentro de los diez días siguientes a la sanción, es obvio que una publicación hecha el 29 de abril de 1971, no puede referirse a un decreto expedido el 27 de marzo; no podría argumentarse que hubo un inconveniente insuperable que impidió la publicación, porque el Diario Oficial apareció en los días posteriores a la presunta fecha del Decreto 524 de 1971. Si es la promulgación la que nos va a indicar la fecha exacta del decreto, tendríamos que no podría ser anterior al 19 de abril de 1971 (diez días antes de la publicación). Si el decreto tuvo que ser posterior al 19 de abril de 1971, se concluye que fue expedido después de que terminaron los tres años de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 16 de 1968 y por consiguiente, falla el requisito de la temporalidad y por este concepto el Decreto 524 es inconstitucional”.

e) “En gracia de discusión, admitiéndose que las facultades sí fueron ejercidas en tiempo, de todas maneras el ejecutivo se extralimitó por lo siguiente: Ya se dijo que estaba facultado para mejorar asignaciones y que tales asignaciones comprendían sueldos y primas móviles de costo de vida y de antigüedad y eficacia de los funcionarios. Lo de antigüedad y eficacia de los funcionarios se predica es de cada empleado (alto o subalterno) pero individualmente considerado; no puede decirse: se aumenta

a todos los Magistrados de la Corte ‘por antigüedad y por eficacia’, sino que hay que examinar a cada uno de los Magistrados para ver cuánto se le puede aumentar por tales conceptos. Lo de primas móviles de costo de vida se relaciona con la incidencia que en una época y lugar determinados tiene el aumento del costo de la vida. De modo que el artículo acusado al establecer que los Magistrados de la Corte, los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado y el Procurador General de la Nación tendrán una asignación de \$ 20.000.00 de los cuales \$ 13.000.00 corresponden a sueldo y \$ 7.000.00 a gastos de representación, se va más allá de la facultad precisa y específica del numeral 5º de la Ley 16 de 1968, artículo 20, puesto que gastos de representación no es sinónimo de prima móvil de costo de vida.

Tal vez lo que pasó fue que el Presidente de la República no quiso indicar que a los altos empleados les aumentaba \$ 5.000.00 para equilibrarles la desvalorización de la moneda, mientras a los empleados subalternos ese desequilibrio se trató de compensar con escasos \$ 500.00 en el mejor de los casos.

En resumen, los \$ 7.000.00 de ‘gastos de representación’ no tienen ningún asidero en el artículo 20, numeral 5º de la Ley 16 de 1968, y, entonces, surge nítida la conclusión: al extravasarse de las facultades que le fueron concedidas, el ejecutivo violó la Constitución”.

f) Y concluye así: “Sentadas las premisas, se concluye que sí hay razones para considerar que el artículo 1º del Decreto 524 de 1971 viola preceptos constitucionales:

Expedido el decreto después de que fenecieron los tres años que el Congreso le señaló al ejecutivo para que desarrollara las facultades otorgadas por la Ley 16 de 1968, resalta la violación del artículo 76 no sólo porque el Presidente se apartó del límite temporal sino porque después de terminados los tres años de facultades, tiempo bastante largo por cierto, el Congreso reasumió su potestad legislativa. Además, se violaron los artículos 118, 120 y 55 por las razones ya explicadas en esta demanda.

Aunque hubiera sido expedido dentro del término, también se violó el artículo 76 nu-

meral 12, porque el ejecutivo se apartó de las atribuciones precisas, determinadas y específicas fijadas en la Ley 16 tantas veces citada y expidió el artículo 1º del Decreto 524 de 1971, en cuya parte final se señaló una suma para 'gastos de representación', cuestión ésta que no tiene respaldo en la ley de facultades. Con esta determinación se viola también, en forma mediata, el artículo 55 que consagra la separación de las ramas del poder público, el numeral 2º del 120 que ordena al Presidente de la República obedecer y velar por el exacto cumplimiento de las leyes, y; fundamentalmente, el espíritu mismo del artículo 76, por cuanto allí se consigna el principio de que es al Congreso a quien le corresponde expedir las leyes, excepcionalmente se traslada al ejecutivo tal misión, por lo tanto éste debe ser exacto en el desarrollo de la excepcional facultad que se le otorga. Entonces, si el Congreso autorizó para aumentar sueldos y primas móviles de costo de vida, de antigüedad y eficacia, no puede el Presidente aumentar por concepto de 'gastos de representación'".

IV. Concepto del Procurador General

Por impedimento del Jefe del Ministerio Público, actuó en este negocio el Procurador Delegado en lo Civil, quien en concepto del 11 de enero de 1972, se pronunció por la exequibilidad de la disposición acusada, por razones que enseguida se sintetizan:

En lo tocante con la extemporaneidad en el ejercicio de las facultades concedidas al Gobierno por la Ley 16 de 1968, observa que si bien es criticable la demora en la promulgación de los actos legislativos llamados a producir efectos respecto de los particulares, concluye que en el presente caso, la publicación del acto acusado "se hizo con notoria anterioridad a la fecha en que debía empezar a producir sus efectos".

Y en relación con el caso referente a la extralimitación de las facultades en que habría incurrido el Gobierno, al señalar, a manera de asignación, la cantidad de siete mil pesos como gastos de representación de los funcionarios determinados en la disposición acusada, a vuelta de examinar las varias acepciones de la voz "asignación", expresa:

"Pero en la hipótesis inaceptable de que pretendiera identificar el concepto de asignación con el de salario para oponerlo al de prestación social y dado que los gastos de representación tienen este último carácter, no habría tampoco uso indebido de las facultades extraordinarias de la Ley 16 de 1968 invocada, porque ésta en el numeral 6º de su artículo 20 las concedió también para 'establecer un régimen especial de seguridad social para los mismos funcionarios y sus familias' —los de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público—, régimen que incluye todo lo relacionado con las prestaciones sociales".

V. Consideraciones de la Corte

Primera

Sabido es que la doctrina reiterada por la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, ha declarado que son requisitos indispensables para la validez del otorgamiento de las facultades a que dicho texto se refiere:

- a) Que se señale el término dentro del cual deben ejercerse tales facultades; y
- b) Que el objeto y alcance de las mismas se determine en forma precisa.

Y, obviamente, el uso de tales facultades, por parte del Gobierno, debe ceñirse estricta y oportunamente a ellas, so pena de su inexecutableidad.

En relación con el primero de tales requisitos, cabe observar que la Ley 16 de 1968 en su artículo 20 dispuso: "Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente ley, para: ...", y que dicha ley fue sancionada el 28 de marzo de 1968. Es, pues, evidente que el término para el ejercicio de las facultades en cuestión vencía el día 28 de marzo de 1971.

Ahora bien, como la disposición acusada fue expedida el día 27 de marzo de 1971, conclúyese, sin lugar a duda, que el Gobierno sí ejerció oportunamente las facultades que le había concedido el legislador. No es de recibo la tesis sustentada por el impugnante, según la cual las leyes y los actos

que tienen el carácter de tales solamente deben considerarse expedidos en la fecha de su promulgación o inserción en el Diario Oficial, porque una cosa es la existencia del acto mismo que implica el ejercicio de la facultad, otra distinta es su vigencia y otra la producción de los efectos que le sean propios. Este último aspecto carece totalmente de incidencia en el caso que se examina, pues si bien es cierto que la disposición acusada se publicó en el Diario Oficial del 29 de abril de 1971, ella misma preceptuó que sus efectos comenzarían a producirse el 1º de julio de 1971, o sea con posterioridad a dicha publicación. Y en lo que se refiere al primero de los mencionados aspectos, que es el que interesa para los efectos del presente fallo, se repite que es incuestionable que la disposición acusada sí fue expedida dentro del término señalado para el efecto por el legislador.

Segunda

La materia de las facultades conferidas al Gobierno, quedó determinada así en el artículo 20 numeral 5º de la Ley 16 de 1968:

“5. Mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno, mediante el sistema de sueldos básicos fijos y de primas móviles de costo de vida y de antigüedad, o de cualquier otro que sin quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales, atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país, como la antigüedad y eficiencia de los funcionarios. Además, para fijar los honorarios de los Conjuces de la Rama Jurisdiccional”.

Y la norma acusada, por la cual se ejercieron dichas facultades, dispuso:

“Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1971 las asignaciones mensuales de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado, de los Fiscales del Consejo de Estado y del Procurador General de la Nación, serán de trece mil pesos (\$ 13.000.00) moneda corriente, de sueldo, y siete mil (\$ 7.000.00) de gastos de representación”.

A este propósito, el impugnante formula dos cargos, a saber: el primero se sustenta sobre la consideración de que el concepto

de gasto de representación es del todo extraño a la idea de “asignaciones” a las que se concretó la facultad; y el segundo se refiere al sistema que para aumentar las “asignaciones” tendría que adoptar el Gobierno, de conformidad con las pautas señaladas por el propio legislador.

El primero de tales cargos es infundado, como lo demuestra la historia legislativa:

El artículo 2º de la Ley 20 de 1966 ordenó: “A partir del 20 de julio de 1966, las asignaciones de los Ministros del Despacho Ejecutivo, del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado y de los Fiscales del Consejo de Estado, serán de seis mil quinientos pesos (\$ 6.500.00) de sueldo, y de tres mil quinientos cincuenta pesos (\$ 3.550.00) de gastos de representación...”

El artículo 1º de la Ley 83 de 1968 dispuso: “. . . Las asignaciones del Contralor General de la República, del Procurador de la Nación, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Consejeros de Estado, los Fiscales del Consejo de Estado. . . , serán de diez mil pesos (\$ 10.000.00) de sueldo y cinco mil pesos (\$ 5.000.00) de gastos de representación...”

Tiéndose por tanto que el propio legislador ya le había dado a la voz “asignación” un significado que, a la vez, comprendía los sueldos y los gastos de representación. De manera que cuando autorizó al Gobierno para mejorar las asignaciones señaladas últimamente por el artículo 1º de la Ley 83 de 1968 obviamente dicha autorización lo era para mejorar tanto los sueldos como los gastos de representación. Y por si lo dicho no fuere suficiente, cabe observar, según ya se insinuó, que la referida acepción legal ha sido adoptada por el constituyente mismo, ya que en el artículo 76, ordinal d) del Acto legislativo número 1 de 1968, refiriéndose a los miembros del Congreso Nacional, quienes devengaban sueldo y gastos de representación, estatuyó: “Durante el receso del Congreso las asignaciones de sus miembros serán las mismas fijadas por la Ley 20 de 1966, mientras la ley no señale otras”.

Tampoco se encuentra fundado el segundo de los cargos antes mencionados. De la simple lectura del precepto de autorizacio-

nes se deduce que no es cierto que el legislador hubiera señalado una sola pauta a la que el Gobierno tuviera que acogerse rígidamente, pues si bien en la primera parte habla del sistema de sueldo básico y prima móvil, inmediatamente lo autoriza para adoptar "cualquier otro", siempre y cuando que éste no quebrantara la igualdad de categorías judiciales, y atendiera, por otra parte, al costo de vida, a la antigüedad y a la eficiencia de los funcionarios.

Al aumentar los sueldos básicos y los gastos de representación de los más altos funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, el Gobierno mejoró estas asignaciones que eran las fijadas anteriormente por el legislador, sin quebrantar la igualdad jerárquica de dichos funcionarios equiparados también por la ley hasta entonces vigente, y consultando el mayor costo de vida que representa para los mismos el desempeño de cargos de la mayor categoría dentro de la administración pública. Mal puede decirse, entonces, que hubiera desatendido el espíritu y el texto de la norma que otorgó las facultades.

En cuanto a la apreciación de la antigüedad y la eficiencia de los funcionarios, para determinar sus asignaciones, tiene razón el demandante al afirmar que ello solo es posible dentro de un sistema de primas, u otro análogo, pero ya se vio que el Gobierno no estaba obligado a adoptar un sistema determinado.

Tercera

Si el Gobierno obró dentro de la órbita del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, no se ve cómo hubiera podido quebrantar el numeral 2º del mismo artículo que atribuye al Congreso la facultad de hacer las leyes, ni el numeral 2º del artículo 120 que le ordena al Presidente de la República promulgar, obedecer y velar por el exacto cumplimiento de las leyes, ni el artículo 118, en desarrollo del cual, pre-

cisamente, el Gobierno expidió la norma acusada, ni el artículo 55 que establece la separación de las Ramas del Poder Público.

VI. Conclusión

El artículo primero del Decreto 524 de 1971 es exequible.

VIII. Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo primero del Decreto 524 de 1971.

Publíquese, cópiese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Oscar Alzate López, Conjuez; José Luis Aramburo, Conjuez; Ramiro Araújo Grau, Conjuez; Antonio Vicente Arenas, Conjuez; Enrique Arrazola, Conjuez; Adán Arriaga Andrade, Conjuez; Gerardo Cabrera Moreno, Conjuez; Carlos Delgado Morales, Conjuez; César Gómez Estrada, Conjuez; Jorge Guerrero, Conjuez; José Manuel Gutiérrez L., Conjuez; Alvaro Leal Morales, Conjuez; Enrique López de la Pava, Conjuez; Lisandro Martínez Zúñiga, Conjuez; Ildefonso Méndez, Conjuez; Abel Naranjo Villegas, Conjuez; Rodrigo Noguera Laborde, Conjuez; Guillermo Ospina Fernández, Conjuez; León Posse Arboleda, Conjuez; Rafael Poveda Alfonso, Conjuez; Carlos Restrepo Piedrahita, Conjuez; Jorge Valencia Arango, Conjuez; Alejandro Venegas Gil, Conjuez; Luis Carlos Zambrano, Conjuez.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Derogatoria de tales decretos, por medio de otro de la misma naturaleza.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, dieciocho (18) de mayo de mil
novecientos setenta y dos (1972).

(Maestrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

La Presidencia de la República ha enviado a la Corte Suprema de Justicia para revisión de constitucionalidad, el Decreto cuyo texto es:

“DECRETO NUMERO 672 DE 1972

“(abril 29)

“por el cual se deroga el Decreto 475 de
1972.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Derógase el Decreto 475 de 1972.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 29 de abril de 1972”.

El Decreto transcrito tiene la firma del Presidente y de todos los Ministros.

Cumplido el trámite procesal sin que se haya impugnado o coadyuvado, se pasa a resolver de acuerdo con las siguientes

Consideraciones

Los decretos legislativos dictados con base en el artículo 121 de la Constitución son esencialmente transitorios, limitándose su vigencia al período de turbación del orden o al tiempo que el Gobierno considere indispensable para conjurar los hechos que la han ocasionado o que puedan agravar el estado de anormalidad. Con estos decretos extraordinarios se busca exclusivamente restablecer el orden perturbado o evitar los motivos que aumenten la agitación; logrado lo primero se debe levantar el estado de sitio o eliminados los segundos se puede o se debe derogar la respectiva legislación de emergencia.

En este orden de ideas, el Gobierno debe declarar restablecido el orden público cuando en su concepto haya terminado la conmoción interna, con lo cual quedan derogados ipso jure los decretos expedidos durante el estado de sitio; mas puede también abrogar las normas transitorias antes del levantamiento del mismo, si encuentra que la razón de ellas ha desaparecido.

Y es evidente que siendo el Presidente y todos sus Ministros quienes tienen la facultad constitucional de dictar normas legislativas dentro del estado de sitio, son también ellos quienes poseen el legítimo poder para derogarlas o modificarlas.

Así como compete al Presidente de la República y a sus Ministros juzgar la conveniencia de dictar una medida legislativa para procurar el restablecimiento del orden o para impedir que se agraven las causas o motivos de su turbación, es a los mismos a quienes corresponde decidir si perdió ya utilidad esa medida o si cumplió sus objetivos, a fin de proceder a derogarla.

La derogación de un precepto con fuerza de ley (salvo vicios de forma) bien por el Congreso o ya por el Presidente de la República en uso de sus atribuciones constitucionales, no puede en ningún caso ser violatoria de la Carta. Las razones de inconveniencia que puedan militar contra esa derogación no implican tacha de inconstitucionalidad y a lo sumo podrían dar ocasión, respecto de normas dictadas en estado de sitio, al juicio de responsabilidad previsto por el inciso 7º del artículo 121 de la Constitución "por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo".

De lo dicho conclúyese que no existe quebrantamiento de ningún artículo de la Carta al limitarse el Gobierno en el Decreto 672 de 1972 a derogar el Decreto 475 del mismo año.

Este sistema de modificar la legislación de emergencia obedece a la variabilidad de los hechos o circunstancias que la originan, y que obligan a invalidar unas medidas o a adoptar otras nuevas. Así ha ocurrido con la derogación de los Decretos 580 de 1971, sobre suspensión de tareas universitarias y 508 de 1972, sobre sanción disciplinaria a los profesores de enseñanza primaria y secundaria, o parcialmente con el Art. 6º del Decreto 254 de 1971, sobre instrucción de los procesos de que conoce la justicia penal militar.

En todo estos casos la Corte ha encontrado exequibles los decretos legislativos derogatorios de los anteriores y así lo halla respecto del que motiva esta sentencia.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el Decreto 672 de abril 29 de 1972 "por el cual se deroga el Decreto 475 de 1972".

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, Miguel Angel García, Jorge Gaviña Salazar, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Razones para disentir de la sentencia de la Corte que por mayoría declaró constitucional el Decreto 672 de 1972.

I. El Decreto 672 de 1972 derogó el distinguido con el número 475 del mismo año y dispuso que regía a partir de la fecha de su expedición (29 de abril), suspendiendo las disposiciones que le fueran contrarias.

El Decreto 475 disponía que “el período de sesiones de los Concejos Municipales que, conforme a la ley, debería empezar el 1º de abril de 1972 solo comenzará el 1º de mayo siguiente”, ordenando en consecuencia que tales Corporaciones se instalarían en esta última fecha y sesionarían durante sus respectivos períodos, o sea, “del 1º de mayo al 30 del mismo mes o al 30 de junio, según las disposiciones vigentes para cada uno de ellos”. Suspendió además las disposiciones que le fueran contrarias.

Este último acto del Gobierno fue declarado exequible por la Corte, por la consideración que el ejecutivo tuvo para dictarlo, o sea la coincidencia de la reunión de los Concejos con los comicios electorales para elegir diputados y concejales, pero en el entendimiento de que él tendría cabal cumplimiento, es decir que solo se trataba de un traslado de fecha para la instalación de estas Corporaciones y que quedaba a salvo su derecho de sesionar durante el período respectivo.

II. Sin embargo, otra cosa sucede con el Decreto 672. Este acto al derogar el Decreto 475 dejó vigente la legislación anterior, en especial la Ley 30 de 1969 y en consecuencia como ya al dictarlo finalizaba el mes de abril de 1972, hizo imposible la instalación de los Concejos Municipales y no permitió que sesionaran durante sus respectivos períodos, porque debe observarse que el régimen de instalación y reunión de los Concejos es diferente al establecido para las Asambleas

Departamentales que sí permite su instalación fuera de las fechas indicadas en el artículo 3º de la Ley 29 de 1969, “cuando por cualquier causa no pudieren hacerlo”.

III. El Decreto 672 no puede mirarse como lo hizo la sentencia como un simple acto derogatorio de otro. Su contenido es complejo ya que sus efectos indican que lo que se hizo no fue simplemente derogar un Decreto sino atentar contra el derecho de reunión por un período de los Concejos Municipales.

En este salvamento de voto ni se hacen conjeturas ni se mide la intención del Gobierno. Solamente se establece un hecho: el que tuvo ocurrencia con la expedición del Decreto 672.

IV. El artículo 214 de la Constitución Política confía a la Corte Suprema de Justicia “la guarda de la integridad de la Constitución”.

Esta forma de ordenar del constituyente indica que la Corte tiene no una misión recortada en el sentido de establecer si una ley, un decreto-ley o uno legislativo viola uno o varios de sus textos, o de los incisos o párrafos de los mismos, sino que ella es amplia y puede estudiar si con el acto se viola su contenido como complejo integral, las instituciones que consagra, etc.

V. En el presente caso existe violación flagrante de la Carta, pues el Decreto 672 en lugar de tener como fin el que los Concejos Municipales pudieran instalarse y reunirse durante unos de sus períodos de sesiones, legisló en sentido contrario: impidió su instalación y como consecuencia, según lo dicho, suprimió uno de esos períodos.

La Corte, en sentencia de Sala Plena de 27 de abril de 1972, dictada cuando revisó el Decreto 475 y dos días antes de expedirse el Nº 672, dijo para declarar exequible aquél:

“1. El funcionamiento normal de corporaciones que como los concejos municipales

son la expresión auténtica e inmediata de la voluntad popular, y que tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios locales, significa el aporte o contribución de mayor importancia para el mantenimiento del orden público, su preservación o restablecimiento. Por lo mismo, corresponde a los gobernantes de la más alta categoría, cuidar de él, eliminando posibles estorbos y poniendo a su servicio toda la autoridad y la acción eficaz y oportuna de la policía. De lo contrario, se enerva el proceso administrativo de la descentralización, que como está visto, es una de las bases de la estructura jurídica del Estado.

"2. Sin embargo, en casos excepcionales como el contemplado por el Decreto legislativo Nº 475, en que aparece una coincidencia de lapsos o períodos dentro de la vida administrativa del país, se explica la medida extraordinaria que se revisa y hace que ella encaje dentro de los poderes que el estado de sitio confiere al Presidente de la

República, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución".

VI. Al proveer lo contrario, el Decreto 672 viola el propio artículo 121 de la Carta, pues legislar en esta forma no es atribución constitucional ni legal del Presidente y los textos 196 y 197 de aquélla. Lo mismo que el 2º que dice que el poder público se ejercerá en los términos que la Carta establece.

VII. La Sala mayoritaria de la Corte al proferir su decisión, de la cual nos apartamos, contradijo las mismas razones que dio para declarar exequible el Decreto 475 de 1972, en parte copiadas y sacrificó a la forma de un acto sus verdaderas implicaciones.

En consecuencia, consideramos que el Decreto 672 es inexecutable.

Humberto Barrera Domínguez, Miguel Angel García, José Eduardo Gnecco C., Eustorgio Sarría, José María Velasco Guerrero, Jorge Gaviria Salazar, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez.



SALVAMENTO DE VOTO

Estoy en desacuerdo con la parte motiva de la sentencia anterior, la cual, en mi concepto, debe ser la siguiente:

Ha sido doctrina permanente de la Corte, dentro del complejo examen del artículo 121 de la Constitución, que el Gobierno puede derogar en cualquier momento, antes de levantar el estado de sitio, las medidas que se haya visto obligado a adoptar para el restablecimiento del orden público. La razón de tal posición doctrinaria, no solamente fluye del sentido mismo de la institución, sino de la transitoriedad de las medidas que se hayan de tomar y cuya máxima duración se extiende hasta el decreto que declare terminado el estado de perturbación. Es, por tanto, lógico que quien tiene el poder de apreciar la necesidad y conveniencia de las medidas, lo tenga también para dejar de aplicarlas, derogándolas, cuando dicha necesidad y conveniencia desaparecen, en su concepto.

En el caso presente se ha hecho uso de esa facultad; y, por lo mismo, de acuerdo con la reiterada doctrina expuesta, el Gobierno se ha mantenido dentro de sus atribuciones propias al expedir el decreto que se estudia. Pero presenta el tal decreto una especial modalidad, que la Corte no debe pasar inadvertida, para evitar que su uso o repetición futura induzca a malos entendidos sobre el poder constitucional que tiene el Presidente cuando el país se halla bajo el régimen de legalidad marcial. Es a saber: el decreto derogado se limitó a trasladar del 1º de abril al 1º de mayo de 1972, la fecha

para la reunión de los Concejos Municipales. La Corte lo halló constitucional, en cuanto la primera fecha indicada ofrecía coincidencia temporal con un debate electoral y únicamente por éso. Se entendía, pues, que, superada la dificultad, los Concejos debían reunirse, ya que el mismo decreto así lo decía. Empero, al ser derogado pocos días antes de vencerse el mes de abril, la derogatoria eliminó el traslado de fechas y en realidad de verdad, cambió el simple aplazamiento de la reunión por la eliminación de un período de sesiones, cuando ya éstas no parecen ofrecer ningún peligro para la tranquilidad pública, al punto de ser hecho notorio el de que hoy una gran cantidad de cabildos se encuentran funcionando, sin que el orden público se haya resentido con ello. El cambio de situaciones apuntado, modifica también la situación de los Concejos y no ofrece así concordancia con el criterio que sirvió a la Corte para apoyar constitucionalmente el Decreto N° 475 de 1972. No obstante lo anotado, se repite, como la tesis central puesta ahora en discusión es si puede o no el Gobierno derogar, dentro del estado de sitio, las medidas que ha venido tomando para mantener el orden, y a ello no encuentra objeción alguna puesto que es función que cabe dentro del marco de sus deberes, la Corte debe concluir con un voto de exequibilidad para el decreto que se estudió con la salvedad anotada.

Aurelio Camacho Rueda

REVISION CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Sin levantamiento del estado de sitio puede ocurrir la derogatoria de algún decreto dictado al amparo del artículo 121 de la Carta, cuando hayan cesado las causas que lo determinaron.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 19 de mayo de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha enviado, para que se examine su constitucionalidad, el Decreto legislativo N° 669 de 28 de abril del presente año, cuyo texto dice:

“por el cual se deroga el Decreto número 508 de abril 5 de 1972.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Derógase el Decreto número 508 de abril 5 de 1972.

“Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 28 de abril de 1972”.

Durante el término de fijación en lista no hubo impugnaciones ni coadyuvancias.

Responsable como es el Presidente de la República, conjuntamente con sus Ministros, tanto del orden público y su mantenimiento, como de las medidas que para res-

tablecerlo adopte al amparo del artículo 121 de la Constitución, es lógico admitir la facultad del Gobierno para derogar los decretos legislativos cuando hayan cesado las causas que los determinaron. De esta suerte, sin que se presente el fenómeno de la íntegra carencia de vigor de las normas dictadas durante la turbación del orden, por levantamiento del estado de sitio, ocurre la derogatoria de las mismas, como en el caso presente, lo cual no es contrario a la Carta. Debe agregarse que el texto derogado por el decreto que se examina, fue declarado constitucional por sentencia de 27 de abril del año que cursa.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, **DECLARA EXEQUIBLE** el Decreto legislativo N° 669 de 28 de abril de 1972, por el cual se deroga el Decreto legislativo 508 de abril 5 del corriente año.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

*Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filip-
po, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto
Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda,
Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél An-
gel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra
Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Sa-
lazar, Guillermo González Charry, Germán Gi-
raldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro
Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis
Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo,
Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto,
Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sar-
miento Buitrago, José María Velasco Guerrero.*

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DEMANDA INEPTA

“Si bien es cierto que el libelo en su presentación formal reúne los requisitos del artículo 16 del Decreto 432 de 1969, en el fondo carece de la integridad requerida para proferir una decisión con carácter definitivo, por lo cual la Corte debe declararlo así”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 7 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

En acción de inconstitucionalidad pide el ciudadano Oscar José Dueñas Ruiz, que la Corte Suprema se pronuncie sobre las siguientes disposiciones:

“LEY 16 DE 1968

“(marzo 28)

“por la cual se restablecen los Juzgados de Circuito, se dictan normas sobre competencia en materia penal, civil y laboral, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

“Decreta:

“.....

“Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años, a partir de la sanción de la presente Ley, para:

“4. Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o

ascenso; para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines.

“Dentro del plazo de las facultades y mientras se reglamenta la Carrera Judicial, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales podrán nombrar y remover libremente el personal de Magistrados y Jueces”.

“DECRETO NUMERO 250 DE 1970

“(febrero 18)

“por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

“Decreta:

“.....

“Artículo 5º Para desempeñar en propiedad cargo de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, se requiere el lleno de los requisitos constitucionales y legales exigidos para él, y además haber sido seleccionado mediante concurso; sin embargo, las corporaciones y funcionarios a quienes corresponde la provisión en propiedad, podrán

hacerla prescindiendo de la selección de candidatos por medio de concurso, respecto de los cargos reservados a su libre designación, y en los demás casos, cuando no se haya realizado el concurso o se haya agotado la lista de quienes lo aprobaron, conforme a los artículos 64 a 66.

“.....

“Artículo 56. Los concursos para ingreso a la Carrera se contraerán al número de cargos de provisión por dicho sistema.

“En caso de que el número de concursantes aprobados sea superior al de cargos de tal naturaleza, el ingreso se determinará por orden de calificaciones, que también se seguirá para llenar las vacantes que se presenten en la Carrera en ese mismo grado y durante el período.

“Artículo 71. La Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Gobierno podrán designar sin subordinación a los concursos la cuarta parte de los Magistrados, Fiscales y funcionarios correspondientes a cada Distrito.

“El Consejo de Estado y la Procuraduría podrán en la misma forma y en su orden, designar Magistrados y nombrar Fiscales de lo Contencioso-Administrativo en la mitad de unos y otros.

“.....

“Artículo 128. Mientras el Consejo Superior de la Administración de Justicia organiza los concursos, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito y de Aduanas, el Gobierno y el Procurador General de la Nación, harán los nombramientos de los Magistrados, Jueces y Fiscales a ellos correspondientes conforme a las reglas del presente estatuto, pero con prescindencia del concurso”.

El actor encuentra que las normas acusadas infringen los Arts. 173 (59 del A. L. Nº 1 de 1945) y la parte final del artículo 12 de la Reforma Plebiscitaria de 1957 que dice: “La Ley... organizará la carrera judicial”.

Hace consistir la violación en que, tanto la ley de facultades en la parte pertinente,

como las normas acusadas del Decreto 250, permiten la libre elección de una cuota determinada de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces y el resto con sujeción a los concursos, pretermitiendo así lo dispuesto en el Art. 173 que ordena hacer los nombramientos de tales funcionarios proporcionalmente a la composición política de las Asambleas Departamentales, y que especialmente el Art. 128 de dicho Decreto prescinde del requisito constitucional del concurso al omitir reglamentar la forma de hacer tal elección teniendo en cuenta la representación de los partidos en las Asambleas Departamentales; y que tanto la cuota de libre elección, como la prescindencia de los concursos, pugnan con el mandato de dar representación a todos los partidos políticos.

Consideraciones

1ª El concepto del Procurador General presenta el siguiente enfoque de la demanda, que la Corte acoge:

“Primero. Nota común de las normas acusadas es la provisión expresa o tácita de que una parte de los empleos judiciales y del Ministerio Público se designará libremente o sea sin sujeción al sistema de concursos disposición que el actor encuentra inconstitucional, como quedó visto.

“Pero sucede que ese principio se encuentra consagrado también en los siguientes preceptos del mismo estatuto sobre carrera judicial y del Ministerio Público (Decreto 250 de 1970), que no son objeto de acusación; el inciso segundo del artículo 5º, que exime en todo tiempo de concurso la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario; el artículo 57, según el cual los concursos de ingreso al servicio y de ascenso en la carrera se contraerán a los cargos de provisión por dicho sistema, “dejando a salvo la reserva de libre elección y nombramiento”; y el inciso tercero del artículo 71, que dispone que los Tribunales Superiores y de Aduanas y sus Fiscales podrán designar o postular, según el caso, en la forma prevista en el inciso primero del mismo artículo, o sea “sin subordinación a los concursos”, una cuarta parte de los Jueces y Fiscales”.

“Estimo que entre estas normas y las impugnadas existe una estrecha conexidad que, para los efectos de una acción de inexecutable fundada en los motivos aquí invocados, convierte a todas ellas en una sola proposición jurídica, que debe ser acusada en su integridad mediante una misma demanda.

“El Procurador no podría conceptuar ni la Corte decidir sobre la inexecutable de algunas de aquellas normas, incluidas todas en un mismo ordenamiento y referentes a la misma materia —excepciones al principio sobre sometimiento de las nominaciones al sistema de concursos—, sin formarse simultáneamente un juicio sobre la constitucionalidad del resto de ese conjunto de preceptos que, por no haber sido también acusados, no podría ser objeto de concepto ni de fallo de fondo.

“Considero por ello que ese error de técnica en la formulación de la demanda alcanza a constituir un vicio de ineptitud sustantiva, cuya existencia debe ser declarada por la Corte”.

2ª El artículo 214 de la Constitución ordena proferir decisión definitiva sobre las normas acusadas; y las leyes que reglamentan el procedimiento mandan confrontar todos los preceptos de la Carta, no solamente los citados por el actor, con las disposiciones que se impugnan, para establecer si en alguna forma estas lesionan los mandatos superiores; no hay posibilidad de revivir, con esta regulación, las quejas formuladas cuando se ha proferido una sentencia definitiva.

Pero para llegar a esta lógica conclusión es necesario que la acusación de un acto comprenda todas las normas suyas que regulen la situación que se pretende invalidar; o sea que cuando el derecho tutelado por determinado estatuto se encuentra regulado por varias normas, es preciso acusarlas todas, a fin de que el pronunciamiento de fondo o definitivo tenga incidencia sobre toda la normación, sin que puedan subsistir algunas disposiciones que lleguen a contrariar el fallo proferido.

3ª Por otra parte, la Corte no puede conocer oficiosamente de artículos de una ley o decreto que conexamente regulen la misma situación jurídica o derecho reclamado

sin que sean objeto de acusación expresa; la guarda de la Constitución para que opere, fuera de los casos de expresa revisión oficiosa, requiere la acción ciudadana en relación a las normas que se consideren violatorias de la ley fundamental. Para esta finalidad, el Decreto 0432 de 1969 que regula el funcionamiento de la Sala Constitucional, exige la transcripción literal de las disposiciones acusadas (Art. 16).

4ª Como observa el Procurador hay varias normas en el Decreto 250 de 1970, distintas de las acusadas en esta demanda, que se relacionan con la provisión de cargos en la rama jurisdiccional por el mismo sistema que el acusador encuentra violatorio de la Constitución; basta leer el artículo 66, no citado por el Procurador, que dice:

“Las corporaciones y funcionarios a quienes compete proveer cargos por concurso podrán prescindir de tal requisito para hacer el nombramiento en propiedad, cuando no se haya celebrado concurso y cuando declarado desierto, no se celebre uno nuevo dentro del año siguiente o el que se realice entonces quede también desierto. En tal caso no se producirá ascenso en la Carrera, ni permanencia más allá del período”.

Ante este precepto, qué fuerza definitiva tendría un fallo de inconstitucionalidad del artículo 128 del mismo estatuto?

5ª Si bien es cierto que el libelo en su presentación formal reúne los requisitos del artículo 16 del Decreto 0432 de 1969, en el fondo carece de la integridad requerida para proferir una decisión con carácter definitivo, por lo cual la Corte debe declararlo así.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General,

Resuelve:

No es el caso de dictar decisión de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda,

Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García Jorge Gaviria Salazar, Adán Arriaga Andrade, Conjuez; Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén Alvaro Luna Gómez, Luis

Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CODIGO DE COMERCIO

Cuando el Gobierno se excede al usar las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, la norma constitucional violada es el artículo 118 numeral 8º. Las obligaciones comerciales “son el núcleo y expresión de las relaciones mercantiles” y las contraídas a plazos generan usualmente intereses, por eso no hubo exceso del Ejecutivo en las facultades al expedir el nuevo Código de Comercio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 7 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

El señor Daniel Suárez Hernández, invocando el artículo 214 de la Constitución, ha pedido que se declare la inexecutable del artículo 884 del Decreto extraordinario 410 de 27 de marzo de 1971, o nuevo Código de Comercio cuyo texto dice:

“Cuando en los negocios mercantiles hayan de pagarse réditos de capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será del doble y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses. Se probará el interés bancario con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria”.

Se indican como violados los artículos 76-12 y 32, inciso 1º de la Carta, con los argumentos siguientes que se transcriben para mejor entendimiento del concepto del actor:

“A) Según el artículo 884 del Código de Comercio arriba citado ‘Cuando en los negocios mercantiles hayan de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será del doble y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses. Se pro-

bará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria’.

“La primera parte del artículo es una norma supletiva destinada a fijar los intereses en el plazo y en la mora cuando las partes no lo hayan hecho específicamente. Por ello, algunos sostienen que la disposición, en su totalidad, sólo es aplicable en aquellos casos en que no ‘se especifique por convenio el interés’. Sin embargo, la parte final, en particular la frase ‘... y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses...’ no puede significar, a nuestro entender, cosa distinta de un límite perentorio a los intereses convencionales igual al interés bancario corriente ya que, como es ‘obvio, la única hipótesis posible en que se puede sobrepasar cualquiera de los montos’, es, precisamente, aquélla en que acreedor y deudor fijan por convenio el interés. En otras palabras: la norma es claramente supletiva para el evento en que no se hayan acordado específicamente intereses, pero es imperativa para el caso contrario, ésto es, cuando haya habido convenio específico sobre los mismos. Cómo puede, en efecto, sobrepasarse un tope legal si no es a través de un convenio expreso entre las partes?

“B) Si, según lo dicho, el artículo 884 que comentamos establece un límite a los intereses convencionales igual al interés bancario corriente, resulta claro que dicha disposición viola los artículos 32 y 76, ordinal 12 de la Carta, ya que la Ley 16 de 1968 sólo

facultó al Presidente 'para que, previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley Código de Comercio (sic) que se halla a la consideración del Congreso Nacional (numeral 15 artículo 20), mas no, en forma alguna, para intervenir en la industria y el comercio o, lo que da igual, en la producción, distribución utilización y consumo de los bienes, lo que incontestablemente ha hecho al fijar un límite a los intereses convencionales igual al interés bancario corriente.

"C) Es jurisprudencia reiterada de la Corte, que dos elementos caracterizan las facultades a que se contrae el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución: a) La temporalidad y b) La precisión. El primero hace relación al término dentro del cual puede el Gobierno expedir los actos para los que fue facultado. En cambio el segundo, vale decir, la precisión, se relaciona con la materia determinada o circunscrita sobre que pueden versar los actos del Gobierno.

"Estimamos que la norma acusada, fue dictada por fuera de las atribuciones conferidas al Gobierno, pues, está regulando áreas tocantes a la industria y el comercio, temas adscritos al legislador, como claramente lo expresa el artículo 32 de la Carta y que por consiguiente le estaban vedados al ejecutivo".

El señor Procurador General, al emitir su concepto opina que:

1º La demanda carece de técnica por no citar como violado el artículo 118-8, sino el 76-12. ambos de la Carta;

2º La norma cuestionada no extralimita en modo alguno las facultades extraordinarias, pues dentro de un Código de Comercio es normal incluir una reglamentación sobre intereses, como lo hacía la legislación anterior; y

3º Que aún admitiendo que la regulación sobre intereses implique una intervención estatal contenida en el artículo 32 de la Carta, ésta es lícita, según jurisprudencia de la Corte sentada en sentencia de 29 de noviembre de 1971.

Consideraciones de la Corte

1. Técnicamente el cargo relacionado con el artículo 76-12 está mal formulado, en

cuanto con él se pretende expresar que el Gobierno excedió la materia contenida en la ley de facultades. En efecto, dicho texto es el que fija para el Congreso la obligación de someter la ley a dos condiciones sine qua non para su valor constitucional, a saber: Un límite temporal y una determinación clara de la materia correspondiente. Si la ley es expedida con carencia de ambos o de uno de tales requisitos, se podrá tachar como contraria al ordinal 12 del artículo 76. Mas si los cumple, y es el acto del Gobierno el que se estima excesivo en relación con la materia de la ley, en realidad la norma presuntamente quebrantada sería el artículo 118 en su numeral 8º que señala como una de las atribuciones del Presidente en relación con el Congreso, ejercer las facultades del primer texto mencionado dictando los decretos a que haya lugar. El cargo no se plantea en la forma indicada; pero como el actor en el curso de la demanda afirma un exceso en el ejercicio de las facultades, y la Corte está obligada a examinar el cargo en toda su extensión constitucional, se procede a ello.

2. El numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias "para que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional". Como puede observarse, la materia y finalidad de las facultades, son perfectamente claras y precisas. Se trataba de revisar, es decir, de examinar nuevamente por todos los aspectos, la materia de un proyecto de ley existente, y expedir luego un Código de Comercio; es decir, un conjunto armónico y sistematizado de preceptos relacionados con actividades comerciales de todo orden y comprensivo de los aspectos propios de un estatuto de tal naturaleza. Y que a ellos pertenece lo concerniente a las obligaciones comerciales, no puede remitirse a dudas, pues son el núcleo y expresión de las relaciones mercantiles. Esto aceptado, debe admitirse igualmente que las contraídas a plazo son una especie de ellas, y que las consecuencias de su existencia tanto como del incumplimiento que da origen a la mora, generan por fuerza na-

tural el fenómeno de los intereses en dichas obligaciones. Tanto es así que el artículo cuestionado vino a sustituir el 219 del anterior Código de Comercio, adoptado por la Ley 57 de 1887, que se refería precisamente a la misma materia, pues trataba así los intereses corrientes como los moratorios. Por consiguiente no puede afirmarse que la disposición objeto de estudio sea extraña a un Código de Comercio y que, por lo mismo, al ser dictada, signifique una extralimitación del Gobierno en las facultades que le fueron concedidas precisamente para elaborarlo y promulgarlo.

3. Sentada la premisa anterior, debe agregarse que la interpretación que se haga del artículo discutido no afecta en nada su validez constitucional por el aspecto examinado. Para la Corte, no obstante su defectuosa redacción, el espíritu y alcance del precepto se encaminan a establecer un freno a la usura.

No se ve, por este extremo, que el artículo referido implique transgresión de precepto alguno de la Constitución.

4. Ya se vio que el cargo de violación del artículo 32 de la Carta, que parcialmente transcribe la demanda, se hace consistir en que dicho texto se refiere a la intervención del Estado sobre la industria y el comercio, materias reservadas exclusivamente al Congreso, y, por lo mismo, fuera del dominio del Gobierno, aún investido de facultades extraordinarias.

Cuanto a este punto, debe recordarse que en sentencia de 29 de noviembre de 1971, al examinar un cargo semejante sobre otro aspecto del Código de Comercio, la Corte reiteró su opinión de que el tipo de intervención consagrado por el artículo 32 "se hará por mandato de la ley, ya se entienda por tal el acto del Congreso (Art. 76) ó el del Gobierno investido de facultades extraordinarias, pues la restricción para hacerla de este modo fue abolida por la enmienda de 1968". Admitiendo que la regulación de intereses en las obligaciones mercantiles representa una modalidad intervencionista

para evitar abusos, o, en otras palabras, para salvaguardar este aspecto del bien común, ella podía llevarse a cabo como se hizo, por hallarse comprendido el sistema dentro del artículo 76-12 de la Carta, en relación con el numeral 2º del mismo, y no tratarse, de otro lado, de materia que por su naturaleza pertenezca de modo exclusivo y excluyente a la competencia del Congreso.

Es el caso de decir, además, que la intervención autorizada por el artículo 32 de la Carta, se refiere a la ingerencia del Estado en el vasto complejo de la economía nacional, y tiene unas finalidades y presupuestos de acción que no se relacionan precisamente con la fijación de intereses en obligaciones mercantiles. No se ve por lo mismo, que dicho precepto haya sido violado por el artículo señalado en la demanda.

Ni por los puntos planteados, ni por otros, se advierte que con el artículo discutido se haya violado la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación, **DECLARA EXEQUIBLES** el artículo 884 del Decreto extraordinario Nº 410 de 27 de marzo de 1971, integrante del nuevo Código de Comercio.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esquerria Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DEMANDA INEPTA

Reiterada jurisprudencia de la Corte, respecto a la necesidad de demandar la ley que adopta como legislación permanente, a alguna disposición que nació bajo vigencia de estado de sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 22 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

1. El ciudadano Hernán Cruz Riascos, en escrito fechado el 24 de marzo del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable “los artículos 1º, 3º, del Decreto extraordinario N° 691 de 1950 ‘por el cual se declaran unas exenciones de impuestos’; y el artículo único del Decreto 1007 de 1950 ‘por el cual se reforma el N° 691 del año en curso’.”

2. Estas disposiciones se dictaron con invocación del artículo 121 de la Constitución.

3. El actor señala como infringido el artículo 183 de la Carta.

4. Los decretos materia de la acción de inexequibilidad fueron adoptados con carácter permanente, o sea como leyes, por la Ley 141 de de 1961.

5. El Procurador General de la Nación, en vista de 9 de mayo de 1972, al respecto, expone:

“Observo en la demanda de inexequibilidad formulada por el ciudadano Hernán Cruz Riascos, que acusa los Decretos extraordinarios 691 de 1950 en sus artículos 1º y 3º y 1007 del mismo año en su artículo único —sobre exención de impuestos a eventos deportivos—, sin impugnar también y ante todo la Ley 141 de 1961 que los adoptó como leyes.

“Es reiterada jurisprudencia de la Corte que los decretos expedidos con invocación del artículo 121 de la Constitución —que en principio dejarían de regir al levantarse el estado de sitio—, desaparecen como tales al

ser adoptados por acto del Congreso y adquirir así fuerza legal permanente; que, en tales condiciones, la acusación de inconstitucionalidad debe dirigirse contra la correspondiente ley en cuanto realizó esa adopción y que, de consiguiente, el no hacerlo así, produce ineptitud sustantiva en la demanda, que impide un pronunciamiento de fondo.

“Con aplicación de esa doctrina, solicito respetuosamente de la honorable Corte hacer una declaración en tal sentido respecto de la demanda a que me refiero”.

6. La Corte comparte el criterio del Ministerio Público. Mantiene la jurisprudencia adoptada de modo reiterado sobre el particular, que en síntesis dice:

La legislación expedida durante el tiempo de turbación del orden público, en los términos del artículo 121, deja de regir inmediatamente que es levantado el estado de sitio.

Eventualmente ocurre que algunas disposiciones adquieren carácter de ley ordinaria, prolongando su vigencia a la época de normalidad como sucedió con las normas acusadas que fueron adoptadas como ley por la 141 de 1961.

En estos casos, el imperio de la norma no se halla en la legislación de estado de sitio, sino en la que la adopta con carácter permanente.

7. De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Abstenerse de proferir decisión de fondo por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, publíquese e insértese en la *Gaceta Judicial*. Transcribáse a quien corresponda.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Ale-

jandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Consejo Superior de la Universidad del Valle. — Reiterada jurisprudencia sobre los poderes excepcionales del Presidente de la República, durante el estado de sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 22 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

bia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

‘Considerando:

I. El control constitucional

1. La Presidencia de la República, Secretaría General, con oficio N° 8246 de 17 de mayo de 1972, recibido el día siguiente en la Secretaría, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo N° 815 de la misma fecha, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 22 de mayo en curso, se dispuso fijar en lista el negocio, por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto 432 de 1971.

3. Durante el término de fijación en lista, no hubo intervención alguna por parte del Procurador General de la Nación o de otro ciudadano para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

“Que con motivo de la agitación de las últimas semanas en la Universidad del Valle, se han presentado desórdenes que no han permitido su normal funcionamiento académico;

“Que por razones también vinculadas a la situación de conmoción existente, el Consejo Superior Universitario de la misma se halla desintegrado, afectando así la vida normal de la Institución;

“Que el no funcionamiento de la Universidad se ha constituido en factor grave de alteración del orden público;

“Que es necesario entonces revestir a las autoridades permanentes de la Universidad de los poderes indispensables para que provean al normal funcionamiento de la misma, todo con miras al restablecimiento del orden público,

III. Texto del decreto

“Decreta:

1. El texto del decreto objeto de la revisión, es el siguiente:

“DECRETO N° 815 DE 1972

“(mayo 17)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público.

“El Presidente de la República de Colom-

“Artículo 1° Mientras dure el presente estado de sitio, el Gobernador del Departamento, en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario, podrá ordenar, por el tiempo que considere conveniente, la suspensión de las tareas docentes y académicas de la Universidad del Valle o de alguna o algunas de sus Divisiones. También podrá tomar las demás medidas académicas, administrativas o disciplinarias que

los Estatutos y otras normas vigentes atribuyan al citado Consejo Superior Universitario, excepción hecha de la aprobación del presupuesto anual y la creación de unidades docentes o investigativas.

“Artículo 2º La suspensión de tareas se ordenará cuando los estudiantes o profesores promuevan o realicen, dentro de la Universidad o en lugares públicos, actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros temporales o indefinidos; asambleas que perturben la vida académica normal; actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados; y participen o inviten a participar en manifestaciones y otros actos lesivos del orden público, especialmente los prohibidos por la legislación de emergencia.

“Artículo 3º Igualmente el Gobernador podrá cancelar o suspender la matrícula de los estudiantes y terminar los contratos de trabajo vigentes o destituir a los funcionarios, después de oír en descargos a unos y otros sobre su participación en los actos a que se refiere el presente decreto. Si no fuese posible oírlos en descargos, porque se escondieren o no se presentaren al día siguiente de ser citados públicamente, las sanciones se aplicarán mediante resolución que se expedirá de plano.

“Artículo 4º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

2. Este decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, y la copia de él debidamente autenticada.

III. Antecedentes

Como antecedente inmediato del Decreto Nº 815, se cita el Decreto legislativo Nº 250 de 1971, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

IV. Consideraciones

Primera

La Corte reafirma su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio; los

poderes de excepción del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídicos de las medidas legislativas que puede adoptar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada, entre otros fallos, en los de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969; 21 de mayo y 28 de agosto de 1970; 23 y 31 de marzo, 1º de abril, 27 de mayo y 3 de agosto de 1971, y 18 de febrero y 27 de abril de 1972.

Segunda

1. En esta época de anormalidad, o sea de perturbación del orden público, legalmente decretada, el Presidente de la República, como está dicho, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121, puede suspender, si así lo considera necesario o conveniente, sus propios decretos de estado de sitio y aun las regulaciones adoptadas por el Congreso, y reemplazarlas por las que sean adecuadas al restablecimiento del orden.

2. Precisamente, en armonía con lo anterior, el Presidente de la República dictó el Decreto legislativo Nº 1259 de 25 de junio de 1971, cuyo articulado es el siguiente:

“Artículo 1º Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase a los Rectores de las Universidades Oficiales, de carácter nacional, departamental o distrital para dictar cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas universidades, excepción hecha de las relativas a aprobación anual del presupuesto y creación de unidades docentes, investigativas o administrativas.

“Artículo 2º Este decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

3. El anterior decreto fue declarado constitucional por la Corte en providencia de 3 de agosto del mismo año de 1971.

Tercera

1. Por el nuevo Estatuto, que ahora se revisa, en relación con la Universidad del Valle se hace una excepción a lo ordenado en el Decreto 1259, en el sentido de trasladar al Gobernador del Departamento "en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario", los poderes conferidos a los rectores de las Universidades Oficiales.

2. Se define en estos términos el gobierno de la Universidad del Valle, medida que por sus orígenes y naturaleza es, y debe ser, transitoria; se le confían determinadas atribuciones de dirección y administración al Gobernador de ese Departamento "en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario".

3. No encuentra la Corte objeción alguna de orden constitucional a lo indicado en el Decreto Nº 815; sus disposiciones encajan dentro de las propias del estado de sitio; y, por otra parte, se mantienen las garantías, que aún en esta última situación, deben conservar su vigor.

Cuarta

Los argumentos impugnativos del Decreto Nº 815, expuestos por el ciudadano Fernando Cruz Kronfly, en ejercicio del derecho de petición que consagra el artículo 45 de la Constitución, reciben justa respuesta de acuerdo con las consideraciones anteriores.

V. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 815 de 17 de mayo de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público".

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldito Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Consejo Superior Universidad Nacional. Reiterada jurisprudencia de la Corte sobre los poderes excepcionales del Presidente de la República en estado de sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena—
Bogotá, D. E., 22 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Gobierno Nacional, por conducto del Secretario General de la Presidencia de la República, y en cumplimiento del parágrafo del artículo 121 de la Constitución, ha remitido a la Corte, para estudio de constitucionalidad, el Decreto 865 del 23 de mayo de 1972; "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público".

Tenor del acto

"DECRETO LEGISLATIVO N° 865 DE 1972
"(mayo 23)

"por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

Considerando:

"Que el orden público se ve afectado por los continuos disturbios que se presentan en los medios universitarios;

"Que tal estado de cosas se repite periódicamente en distintas ciudades del país, ocasionando graves perjuicios a la comunidad;

"Que la opinión pública ha solicitado el restablecimiento de la actividad académica

y el predominio de la paz, en beneficio de estudiantes y profesores;

"Que es necesario dotar a la Universidad Nacional de Colombia de una dirección que garantice su normal funcionamiento;

"Que mediante el Decreto 2070 de 1971 se adoptaron las medidas que se estimaron conducentes con el mismo fin, sin que hasta el momento se haya logrado normalizar la actividad académica de la Universidad y restablecer el orden público;

"Que debe en consecuencia, dictarse un estatuto de gobierno para la Universidad que, manteniendo el mismo en manos de los estamentos universitarios, garantice la plena normalidad académica y conserve el orden público;

"Que es deber del Gobierno remover las causas que directamente inciden sobre la alteración de la paz y tranquilidad ciudadanas,

Decreta:

"Artículo 1° El Consejo Superior Universitario a que se refiere la Ley 65 de 1963, mientras subsista el presente estado de sitio, estará integrado por:

a) El Ministro de Educación Nacional o su representante;

b) El Rector de la Universidad Nacional de Colombia, con derecho a voz pero no a voto;

c) Dos decanos elegidos en forma directa y secreta por el Consejo Académico, conforme al sistema del cuociente electoral;

d) Cuatro profesores de la Universidad que se hallen en ejercicio de su actividad académica designados por el Gobierno Nacional;

e) Dos estudiantes con matrícula o registro vigentes, elegidos por el estudiantado y que tendrán la personería del mismo. Dicha elección se hará en forma directa y secreta, por el sistema del cuociente electoral y para que sea válida, en ella deberá participar por lo menos el cincuenta por ciento de los alumnos matriculados o registrados.

“Artículo 2º El Consejo Superior Universitario no podrá sesionar sin la presencia del Ministro de Educación Nacional o su representante y todos los actos y decisiones del mismo relacionados con el presupuesto de la Universidad y designación de Decanos requieren para su validez el voto favorable del Ministro o su representante.

“Artículo 3º El Consejo que se integra por el presente decreto cumplirá las funciones que las leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones vigentes señalan al Consejo Superior Universitario previsto en la Ley 65 de 1963.

“Artículo 4º Las elecciones de decanos y estudiantes para el Consejo se harán dentro del mes siguiente a la iniciación del próximo período académico y conforme al reglamento que sobre el particular expida el Rector de la Universidad.

“Artículo 5º Mientras se integra el Consejo aquí previsto, el Rector de la Universidad tomará, si las circunstancias lo exigieren, las medidas académicas, administrativas y disciplinarias que todas las disposiciones vigentes señalan a aquél. Dichas medidas tendrán plena validez legal.

“Artículo 6º El presente decreto deroga el Decreto 2070 de 1971, suspende las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 23 de mayo de 1972”.

El decreto copiado lleva las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros.

Durante la fijación en lista del presente negocio ni el Procurador General de la Nación ni ciudadano alguno han intervenido por escrito para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

Consideraciones

El orden público se encuentra turbado, y así lo declara el Decreto 250 de 1971.

El Decreto 250 fue dictado previo concepto del Consejo de Estado (artículo 141 C. N.) y lleva las firmas del Presidente y de todos los Ministros, y mediante tal expedición el Gobierno quedó facultado para dictar providencias con fuerza legislativa a efectos de preservar o restablecer la tranquilidad nacional (artículos 121, inciso segundo, y 118-8 C. N.).

Por medio del acto en examen, se hace constar “Que el orden público se ve afectado por los continuos disturbios que se presentan en los medios universitarios”, y “Que es necesario dotar a la Universidad Nacional de Colombia de una dirección que garantice su normal funcionamiento”, consideraciones éstas que muestran a la clara que el Decreto 865 tiende al restablecimiento del orden público, y por ende, guarda con él notoria conexión.

Por Decreto 2070 de 1971, el Gobierno adoptó medidas con el mismo objeto de normalizar la actividad académica en la Universidad Nacional. Como, a juicio del Ejecutivo, esas disposiciones no han logrado los fines que perseguían, el Decreto 865 ordena, en reemplazo de ellas, que el Consejo Superior Universitario a que se refiere la Ley 65 de 1963 se integre y funcione de conformidad con los artículos 1º a 5º del acto que se revisa. El cual, de esta manera, deroga otro decreto, dictado también en ejercicio de las facultades constitucionales de que trata el artículo 121 de la Carta.

El artículo 5º complementa lo anterior de la manera siguiente:

“Artículo 5º Mientras se integra el Consejo aquí previsto, el Rector de la Universidad tomará, si las circunstancias lo exigieren, las medidas académicas, administrativas y disciplinarias que todas las disposiciones vigentes señalan a aquél. Dichas medidas tendrán plena validez legal”.

El mandato transcrito no hace sino prever qué otras disposiciones de valor jurídico general o sólo concernientes al estado de sitio sigan aplicándose para suplir determinados vacíos.

Las observaciones anteriores llevan a la conclusión de que el Decreto 865 es constitucional, por ajustarse a las exigencias del artículo 121 referido, en particular a las siguientes:

Es consecuencia del Decreto 250 de 1971, que habilitó al Gobierno para dictar disposiciones legislativas de estado de sitio.

El acto que se analiza guarda conexión con el restablecimiento del orden público.

El Decreto 865 deroga otro de la misma naturaleza, en ejercicio de las mismas atribuciones que legitimaron la expedición del precedente.

Los textos que se estudian tienen carácter transitorio, ésto es, sólo rigen hasta la terminación del estado de sitio, si antes no fueren sustituidos; y no derogan sino suspenden, durante su vigencia, disposiciones contrarias.

Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y en ejercicio de la competencia que le atribuyen el parágrafo del artículo 121 y el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto número 865 del 23 de mayo de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público".

Cópiese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel Garcia, Jòrge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS EN ESTADO DE SITIO

Estatuto para la Universidad de Antioquia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 22 de junio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo
González Charry).

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha enviado para su control constitucional, el Decreto legislativo N° 886 de 1972 (mayo 26), por el cual se dictan unas medidas relacionadas con la conservación del orden público, y más concretamente con el régimen de gobierno de la Universidad de Antioquia. El decreto en cuestión, que además de la firma del Presidente, lleva la de todos los Ministros, dice así:

“por el cual se dictan unas medidas relacionadas con la conservación del orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

Considerando:

“Que con motivo de la agitación de las últimas semanas, en la Universidad de Antioquia se han presentado desórdenes que no han permitido su normal funcionamiento académico;

“Que el no funcionamiento de la Universidad se ha convertido en factor grave de alteración del orden público;

“Que es necesario entonces dotar a dicho centro docente de una dirección que garantice su normal funcionamiento;

“Que mediante Decreto 38 de 1972 se adoptaron para esa Universidad las medidas

que se consideraron conducentes al mismo fin; sin que hasta el momento se haya logrado normalizar la actividad académica y restablecer el orden público;

“Que debe, entonces, dictarse un estatuto para el gobierno de la Universidad de Antioquia que, manteniendo el mismo en manos de los estamentos universitarios, garantice la plena normalidad académica y conserve el orden;

“Que es deber del Gobierno remover las causas que directamente inciden sobre la alteración de la paz y la tranquilidad ciudadanas,

Decreta:

“Artículo 1º Mientras subsista el presente estado de sitio, el Consejo Superior Universitario previsto en las normas orgánicas de la Universidad de Antioquia estará integrado por:

“a) El Gobernador de Antioquia o su representante;

“b) El Rector de la Universidad, con derecho a voz pero no a voto;

“c) Dos decanos elegidos en forma directa y secreta por los decanos y vice-decanos de la Universidad, conforme al sistema del cuociente electoral;

“d) Cuatro profesores de la Universidad que se hallen en ejercicio de su actividad académica, designados por el Gobierno Departamental;

“e) Dos estudiantes con matrícula o registro vigentes, elegidos en forma directa y secreta por el estudiantado, conforme al sistema del cuociente electoral. Para que la elección sea válida, en ella deberá participar por lo menos el cincuenta por ciento de los estudiantes matriculados o registrados.

“Artículo 2º El Consejo Superior Universitario no podrá sesionar sin la presencia del Gobernador de Antioquia o su representante y todos los actos y decisiones del mismo relacionados con el presupuesto de la Universidad y designación de decanos requieren para su validez el voto favorable del Gobernador o su representante.

“Artículo 3º El Consejo que se integra por el presente decreto cumplirá las funciones que las leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones vigentes señalen al Consejo Superior Universitario de la Universidad de Antioquia.

“Artículo 4º Las elecciones de decanos y estudiantes para el Consejo se convocarán dentro del mes siguiente a la iniciación del próximo período académico y conforme al reglamento que sobre el particular expida el Rector de la Universidad.

“Artículo 5º Mientras se integra el Consejo aquí previsto, el Rector de la Universidad tomará, si las circunstancias lo exigieren, las medidas académicas, administrativas y disciplinarias, tales como cancelación de matrículas y contratos vigentes o suspensión de funcionarios, que todas las disposiciones vigentes señalen a aquél. Dichas medidas tendrán plena validez legal.

“Artículo 6º El presente decreto deroga el Decreto 38 de 1972, suspende las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su expedición.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 26 de mayo de 1972”.

Durante el término de fijación en lista no se presentaron impugnaciones ni coadyuvancias.

Como se observa, el Decreto transcrito deroga el legislativo Nº 38 de 1972, por el cual se había establecido un régimen especial de dirección y gobierno para la Universidad de Antioquia y lo sustituye por las disposiciones transcritas, invocando el hecho de que, a pesar de aquel estatuto, hasta ahora no se ha “logrado normalizar la actividad académica, y restablecer el orden público”, y que

es necesario, entonces, tomar las medidas consultadas en orden a obtener tal fin. El Gobierno, lo ha dicho la Corte, puede derogar los Decretos que dicte durante la turbación del orden público, bien sea para que al dejar de regir impere nuevamente en la materia pertinente la legalidad normal, o para sustituirlos por otros que, a juicio del mismo Gobierno, comporten medidas capaces de facilitar el retorno a dicha normalidad. En el caso presente se ha tomado una de esas medidas, cuyo antecedente inmediato es la declaratoria de constitucionalidad que pronunció la Corte sobre el mencionado Decreto legislativo Nº 38 de 1972, en sentencia de 9 de febrero del mismo año. Se suspende, pues, el régimen legal-normal de Gobierno en la Universidad de Antioquia y se sustituye por segunda vez por otro que el Gobierno juzga adecuado a las circunstancias del orden público. Como tal adecuación parece evidente se está dentro de las facultades previstas por el artículo 121 de la Constitución.

Visto lo anterior, no encuentra la Corte objeción de inconstitucionalidad que formular al Decreto sometido a su consideración.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, declara exequible el Decreto legislativo Nº 886 de 26 de mayo de 1972.

Comuníquese al Gobierno y cúmplase.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esquerro Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

EDUCACION

Es un servicio público. — Definición de éste. — Aspectos fundamentales de la instrucción, regulados por el artículo 41 de nuestra Carta. — Facultad del Presidente de la República para “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional” mediante reglamentos autónomos.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 6 de julio de 1972.

(Maestro Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. Petición

1. El ciudadano Humberto Velásquez Galarza, en escritos de 7 y 9 de marzo del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable el artículo 1º de la Ley 14 de 1971, “pero sólo en cuanto defiere al Gobierno Nacional o delega en él, la determinación de las circunstancias o condiciones en que se ‘tendrán en cuenta’ los títulos académicos y demás factores allí señalados para ingresar a los escalafones docentes o para ascender dentro de ellos”. Por tanto, la disposición impugnada es la frase final del citado artículo, en la parte que dice: “todo de conformidad con los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno Nacional”.

2. En escritos de 16 y 17 de los citados meses y año, un grupo de maestros o profesores de enseñanza secundaria y la Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza Técnica, con fundamento en lo previsto en el artículo 45 de la Constitución y en el Decreto N° 2733 de 1959, derecho de petición, coadyuvan la anterior solicitud.

III. Disposiciones acusadas

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente Ley, para ingresar al Escalafón

de Enseñanza Primaria y al de Enseñanza Secundaria o para ascender en categoría, en cualquiera de los dos, se tendrán en cuenta los títulos en la docencia, la aptitud profesional y experiencia docente, el tiempo de servicio y los cursos de capacitación profesional o perfeccionamiento que determine el Ministerio de Educación, todo de conformidad con los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno Nacional”.

2 Las disposiciones siguientes y el preámbulo de la misma ley, cuyo texto y contenido se deben tener en cuenta, son de este tenor:

“LEY 14 DE 1971

“(octubre 23)

“por la cual se determinan condiciones de ingreso y ascenso en el Escalafón Nacional de Enseñanza Primaria y Secundaria, y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reajustar asignaciones y fijar estímulos al profesorado dependiente del Ministerio de Educación Nacional.

“El Congreso de Colombia,

Decreta:

.....

“Artículo 2º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por un año, contado a partir de la fecha de vi-

gencia de la presente ley; para los fines siguientes:

"a) Reajustar las asignaciones básicas de los rectores o directores, prefectos y profesores de enseñanza primaria, secundaria y profesional normalista, dependientes del Ministerio de Educación Nacional;

"b) Establecer estímulos de diversa índole para los profesores de enseñanza primaria, secundaria y profesional normalista, dependientes del mismo Ministerio.

"Artículo 3º Autorízase al Gobierno Nacional para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de esta ley.

"Artículo 4º El sueldo de los docentes de enseñanza primaria, secundaria y profesional normalista en los planteles particulares, no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del señalado para igual categoría a quienes trabajan en la rama oficial. La misma proporción regirá para la docencia por horas.

"Artículo 5º Esta ley rige a partir de su sanción".

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los artículos 55, 62, 76, ordinales 1º, 9º, 10 y el 120, ordinales 2º y 3º de la Constitución.

2. El concepto de la violación lo expresa en los siguientes apartes del escrito de 9 de marzo del año en curso:

a) "Cuando la ley expresa que los factores selectivos ya aludidos se convertirán en requisitos para ingresar y ascender en el escalafón docente, "todo de conformidad con los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno Nacional", está confiriendo una delegación o autorización sin el necesario fundamento constitucional y más aún, con expresa violación de los artículos 55, 62, 76, ordinales 1º, 9º y 10; y artículo 120, ordinales 2º y 3º de la Carta;

b) "El artículo 55 se estima violado por cuanto la norma acusada pretende trasladar al ejecutivo las funciones propias del legislador contempladas en los artículos 62 y 76, ordinal 10, que así mismo y por ello se consideran violados, atentando en esta

forma contra el principio de la separación de las ramas del poder público o del ejercicio armónico pero separado de sus funciones. Igualmente es inconstitucional dicha autorización en cuanto tiene de permanente e indefinida en el tiempo. Las autorizaciones, cuando pueden ser conferidas para investir al Gobierno de ciertas facultades del legislador son siempre y necesariamente transitorias. Al respecto es excepcionalmente explícito el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional;

c) "Que la fijación de los requisitos para ingresar y ascender dentro del escalafón docente es competencia privativa de la ley diana, (sic), como está dicho, de dos textos clarísimos de la Constitución Nacional: El artículo 76, ordinal 10, que atribuye al Congreso de la República la potestad de dictar las leyes o normas sobre la Carrera Administrativa, de la cual la docente es una parte y la de regular los otros aspectos del servicio público y el artículo 62 que también estatuye que es de la ley la facultad de determinación de las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, así como el señalamiento de las condiciones de ascenso y de jubilación en el servicio público;

d) "El artículo 76, ordinal 1º se entiende violado por cuanto en él se establece que la interpretación de la ley y su reforma corresponden al Congreso. Cuando la norma acusada fija unas pautas tan generales, difusas y defiere al reglamento ejecutivo la determinación concreta de las situaciones allí vagamente contempladas, está trasladándole la facultad de interpretar tales pautas legales lo cual no es permitido, pues la interpretación de la ley con autoridad para fijar su sentido, si es vaga u oscura como la que se analiza, sólo corresponde al legislador (artículo 25 Código Civil). De otra parte, las facultades contempladas permitirían eventualmente al Gobierno modificar, sustituir, derogar leyes preexistentes lo cual también es facultad privativa del legislador;

e) "El ordinal 9º del mismo artículo se entiende violado por cuanto en él se fija al Congreso la competencia para fijar las escalas de remuneración y las distintas categorías de empleos y la norma acusada pre-

tende asignar esta última función al Gobierno Nacional;

f) "El artículo 120, ordinal 2º se estima violado por cuanto en él se establece que al Presidente de la República le compete promulgar, obedecer y hacer cumplir las leyes y el acto acusado pretende asignarle además la facultad de interpretarlas;

g) "El ordinal 3º del mismo artículo se estima violado por cuanto no es de la naturaleza de la potestad reglamentaria allí contemplada cumplir los actos y expedir las disposiciones a que se refiere el artículo 1º de la Ley 14 de 1971 cuya inexecutableidad se solicita".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista de 28 de abril de 1972, expone:

"Conceptúo así que es inexecutable el artículo 1º de la Ley 14 de 1971, norma acusada, en cuanto por su proposición final, que dice: "...todo de conformidad con los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno Nacional", traslada a éste la facultad de organizar la carrera docente en sus escalafones de enseñanza primaria y secundaria, por los aspectos contemplados en la parte restante del mismo artículo. Con todo respeto solicito de la honorable Corte declararlo así".

2. Fundamenta el Procurador su solicitud en las consideraciones siguientes:

"a) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 y 76 numerales 9º y 10 de la Constitución, corresponde al legislador proveer a la organización y funcionamiento del servicio público y al régimen del personal adscrito a éste y concretamente, en cuanto aquí interesa, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, determinar las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de éstos en los casos no previstos por la misma Carta y las condiciones de ascenso, y, en general, organizar y reglamentar por sus demás aspectos la carrera administrativa;

"b) La docencia, instrucción o enseñanza es un servicio público y quienes lo prestan en establecimientos oficiales o por cuenta

del Estado, tienen la calidad de empleados de la misma entidad en la Rama Ejecutiva o Administrativa;

"c) La carrera administrativa puede ser organizada para la generalidad de los empleados (Cf. Decreto-ley 2400 de 1968), pero también para ciertos servicios públicos como el de Notariado y Registro, y, desde luego, como el docente, según los requerimientos y modalidades de cada uno.

"Los escalafones nacionales de enseñanza primaria y secundaria a que se refieren varios ordenamientos legales y entre ellos el precepto acusado, suponen una carrera administrativa especializada, la del ramo docente.

"d) Las normas constitucionales anteriormente citadas comprenden tanto el ingreso al servicio como la admisión o inscripción en las carreras —general y especializadas— y los ascensos en ellas. Los antecedentes, calidades y condiciones exigibles en tales casos deben ser determinados por el legislador, cuando la propia Carta no ha provisto al respecto. Y de una vez se anota que esta última es la situación por lo que hace al ramo docente;

"e) Esa determinación, atribuida al Congreso por la Constitución, es de contenido legislativo y sólo puede realizarse mediante reglas jurídicas, actos de carácter general, abstracto e impersonal.

"El ejercicio de esta atribución por el Presidente de la República sólo puede cumplirse por la vía de las facultades extraordinarias o sea previa la expedición de una ley que establezca limitaciones de materia y de tiempo, según el artículo 76-12 del estatuto fundamental.

"f) El establecimiento de diversas categorías en el escalafón, vale decir, en la carrera, lleva aneja la fijación de escalas de remuneración, función ésta asignada también al Congreso (artículo 76-9 de la Carta), por lo cual le es aplicable la observación del literal anterior;

"g) Ahora bien: del artículo 1º de la Ley 14, de 1971 sólo se deducen estas previsiones: la carrera docente comprende varias categorías; no se ingresa a ella sin un título docente; no se asciende en categoría sino cumplido un tiempo de servicio en la inmediatamente inferior; en los ascensos in-

fluyen también los títulos, la aptitud profesional y experiencia docente y los cursos de capacitación o perfeccionamiento.

“Empero, quiso el Congreso mantener el número de categorías existente en cada uno de los dos escalafones de la carrera docente, o ampliarlo, o restringirlo? Imposible establecerlo con solo el texto analizado. Y ya se vio que la Constitución lo obligaba a establecer en concreto tales categorías, por su implicación en la escala de asignaciones y en la organización de la propia carrera.

“De otro lado, son varios los títulos profesionales docentes, que pueden ir, por ejemplo, desde el de institutor a maestro hasta el de Doctor en Ciencias de la Educación, pasando por dos o tres más,

“Y la Ley 14 no dijo cuál de esos títulos exigía para el ingreso al servicio o la admisión en la carrera (inscripción en el escalafón), ni cuáles para ascender en ésta, como lo prevé también la Constitución.

“h) En fin, la parte examinada del artículo 1º de la Ley 14 contiene normas tan generales e indeterminadas que puede afirmarse que es un ordenamiento en blanco y de todas maneras incompleto, en cuanto por sí solo no produce efectos jurídicos, ni tiene virtualidad para regular la materia a que se refiere ni regir la conducta de los gobernantes ni menos la de los gobernados interesados en ella.

“Así debió entenderlo el propio legislador que lo dictó, porque en la parte final del mismo artículo, creyó necesario disponer expresamente: “... todo de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional”.

“Sino que tales reglamentos, que no son otros que los que pueda emitir el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reconocida en el artículo 120-3 de la Carta, no tienen posibilidad jurídica de llegar hasta suplir las omisiones y deficiencias de la ley y corregir sus errores por vaguedad o indeterminación, labor ésta que no compete sino al propio legislador ordinario o bien al extraordinario, según la anotado anteriormente.

“Por lo demás, para que el Presidente pueda obrar dentro del marco jurídico del citado artículo 120-3 en relación con una ley determinada, no requiere que ésta se lo in-

dique, pues su competencia surge directamente de ese precepto constitucional.

“i) Y si lo que hace el artículo 1º de la Ley 14 es autorizar extraordinariamente al Presidente para realizar aquella labor, con base en el 76-12 de la Carta —única posibilidad constitucional de que sea el Jefe del Estado quien haga lo que debió hacer el Congreso—, aunque con falta de técnica e impropiedad de lenguaje (los decretos-leyes no son reglamentos de la ley de facultades), entonces también resulta violatorio del estatuto fundamental, porque le faltan los requisitos de precisión y sobre todo de temporalidad, ya que no señala límites en la expedición de los que denomina “reglamentos”.

“7. En conclusión, además de los preceptos constitucionales invocados en la demanda y que han quedado examinados con respecto al que es objeto de impugnación, éste infringe también el artículo 76-12 de la Carta”.

V. Consideraciones

Primera

El planteamiento que del problema hacen el demandante y el Procurador General de la Nación y la conclusión de inexecutable que de tal deducen, en sentir de la Corte son equivocados. En esta materia de la instrucción o educación pública existen en la Constitución preceptos especiales que regulan el servicio, y que ya han sido objeto de análisis y preferente aplicación en casos semejantes.

Segunda

1. La instrucción o educación pública es un servicio público, comoquiera que la actividad reúne los elementos que caracterizan a éste.

2. A falta de una definición legal de servicio público, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria,

según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas. Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

3. 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 y 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.

4. Y en cuanto al régimen jurídico especial, este no es otro que el previsto, en sustancia, en las normas de carácter constitucional.

5. Pero es evidente que dentro de la estructura u organización de este servicio, lo fundamental de él radica en el elemento humano, o sea, en parte, en el conjunto de personas vinculadas directamente a la docencia. En otras palabras, los maestros y profesores cuya dedicación es permanente y no esporádica.

6. Imposibilitado, como está el Estado para prestar de modo eficaz y oportuno todos los servicios públicos esenciales para el armónico desarrollo de la colectividad, necesariamente tiene que permitir que la iniciativa privada contribuya a su creación, acrecentamiento y mejora. Por ello, en el campo de la educación o instrucción pública, surgen los establecimientos docentes particulares, cuyo funcionamiento, no puede ser extraño a la actividad de los gobernantes.

Tercera

1. El escalafón docente comporta una operación administrativa que, de modo primordial, mira a una mejor organización y prestación del servicio público de la educación; por tanto, se le debe considerar como parte integrante de él.

2. Y es en este aspecto del problema, donde mejor se aprecia lo fundamental que para el servicio tiene la evaluación y regla-

mentación de lo que atañe al personal respectivo.

3. Las razones anteriores inducen a concluir que, sin menoscabo del actamiento de preceptos generales que cobijan a los funcionarios públicos, para maestros y profesores rigen normas específicas, cuya adopción es de competencia del Presidente de la República.

Cuarta

1. Así, en la Constitución aparecen estos preceptos, base insustituible de toda reglamentación legal de la materia:

Artículo 41. Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura, y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley.

Regula tres aspectos fundamentales de la educación:

a) El de la libertad de enseñanza, que se opone a la enseñanza confesional, por parte del Estado;

b) La suprema inspección y vigilancia por parte del Estado de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos;

c) La enseñanza primaria, con las calidades de gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria, en el grado que determine la ley.

En relación con el segundo aspecto, se observa: vigilancia es la acción o efecto de vigilar, y vigilar es velar sobre alguna cosa, atender exacta o cuidadosamente a ella. Por tanto, la vigilancia de los "institutos docentes públicos y privados", que autoriza la Constitución, es, o debe ser, su auténtico "control" para alcanzar la meta señalada. Por su naturaleza es una actividad de carácter administrativo.

La mejor formación intelectual, moral y física de los educandos se alcanza, principalmente, con una verdadera selección y ca-

lificación del personal del servicio, lo que a su vez, se traduce en la estructuración o composición de los escalafones respectivos.

2. Estrecha relación guarda el artículo 41 con los artículos 76, ordinal 10 y 120, ordinal 12, de la Constitución.

El primero atribuye al Congreso la regulación del servicio público y el segundo confiere al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la facultad de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional", mediante reglamentos autónomos.

Quinta

Los decretos emanados del ejercicio de las facultades que el ordinal 12 del artículo 120 otorga al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, formalmente o por su procedencia, se pueden calificar como "actos administrativos"; pero, por su contenido material y efectos jurídicos, son "actos legislativos", que tienen la misma virtualidad e igual categoría de la ley: expresan una regla de derecho objetivo. Sobre el particular, Duguit observa: "El punto preciso que importa determinar y poner de relieve es únicamente el que sirve para establecer de manera incontrovertible el hecho de que los reglamentos, dictados en virtud de aquella competencia (la constitucional), tienen incontestablemente por objeto asuntos de orden legislativo, y que en manera alguna tienen el carácter de actos administrativos". (Manual de Derecho Constitucional Nº 34).

Son decretos que la doctrina y la jurisprudencia nacionales denominan reglamentos autónomos; se diferencian de los que provienen del ejercicio de la potestad reglamentaria de que trata el ordinal 3º del mismo artículo 120 constitucional. Estos presuponen una ley determinada, y deben ceñirse con rigor a sus términos para su "cumplida ejecución"; aquéllos, o sea los primeros, no tienen esa limitación, y solo deben respetar, "los criterios generales" que el legislador haya adoptado sobre la materia, de acuerdo con lo expuesto.

3. Los preceptos del derecho positivo ratifican la anterior clasificación, en estos términos:

"Ley 153 de 1887, Art. 11. Los decretos de carácter legislativo expedidos por el Gobierno a virtud de autorización constitucional (se subraya) tienen completa fuerza de leyes.

"Ibídem, Art. 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes. . ."

Sexta

1. La ley al organizar el servicio de la educación o instrucción pública nacional, se ciñe, como no podía ser menos, a los preceptos constitucionales antes comentados, y los desarrolla. Y al hacerlo tiene en cuenta la armonía y coordinación que deben existir entre los Arts. 41 y 120, ordinal 12. En efecto, el artículo 2º del Decreto extraordinario Nº 3157 de 26 de diciembre de 1968, "por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación", dispone:

Art. 2º Corresponde al Ministro de Educación Nacional, conjuntamente con el Presidente de la República, y de conformidad con los Arts. 41, 57, 120, numeral 12 y 132 de la Constitución Nacional, garantizar la libertad de enseñanza, ejercer la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. Igualmente, reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional.

2. Cabe observar al respecto, que la anterior norma legal fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia de 5 de febrero de 1970.

Séptima

1. El artículo 1º de la Ley 14 de 1971, se integra con dos proposiciones:

a) La primera fija los requisitos indispensables para ingresar a los escalafones de enseñanza primaria y secundaria o para ascender en categoría. Es decir, define un criterio legislativo general y adopta una política, sobre materia del servicio;

b) La segunda proposición, que es objeto de rechazo por pretensa inexecutable, envuelve, en sentir de la Corte, el reconocimiento de la competencia privativa que al Presidente de la República le confiere el ordinal 12 del artículo 120 de la Constitución, para que expida los reglamentos adecuados a la dirección, vigilancia e inspección de la educación o instrucción nacional que se compaginen con el expresado criterio y la señalada política. Sin perjuicio del ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes consagradas en el ordinal 3º del precitado artículo.

2. Y esto no es, como pudiera pensarse, una posición sin antecedentes en la legislación colombiana. Por el contrario, tiene, entre otros, uno inequívoco en la Ley 43 de 17 de diciembre de 1945, cuyo artículo 4º consagró el mismo pensamiento, en forma más explícita:

Artículo 4º El Ministerio de Educación determinará las categorías en que se dividirá el escalafón, especificará los títulos y años de servicio que se necesiten para pertenecer a cada una de ellas, así como para pasar de la una a la otra; indicará la manera de acreditar los estudios, certificados, especialidades y tiempo de servicio, y, finalmente, señalará las condiciones que deban llenar los establecimientos para la formación de profesores de enseñanza secundaria.

3. Como se comprende, no apeló el legislador, ni en el caso sub-judice ni en el del artículo 4º de la Ley 43 de 1945, al otorgamiento de facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, como sí lo hizo para los fines señalados en el artículo 2º de la misma Ley 14. Obró así, seguramente, por cuanto estimó, con acierto, que la materia era de la competencia privativa del Presidente de la República de conformidad, se repite, con el ordinal 12 del artículo 120. Observó, entonces y ahora, lo mandado en el artículo 78 que dice, en lo pertinente: "Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras... 2º

Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes..."

Octava

1. En estas condiciones, la proposición o parte segunda del artículo 1º de la Ley 14 de 1971, objeto preciso de la acusación, no infringe los textos constitucionales invocados por el actor: el 55 que define las ramas que integran el poder público, consagra su autonomía funcional y su colaboración armónica en la realización de los fines del Estado; el 62, que en términos generales deja a la ley la determinación de las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, "en los casos no previstos por la Constitución"; el 76, ordinales 1º, 9º y 10, que asignan al Congreso las facultades de interpretar, reformar o derogar las leyes preexistentes, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y dictar las normas pertinentes a la carrera administrativa; ni el 120, ordinales 2º y 3º que atribuyen al Presidente de la República la competencia necesaria para promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento, y ejercer la potestad reglamentaria expidiendo los órdenes, decretos y resoluciones indispensables para su cumplida ejecución.

2. En conclusión, y como tampoco el precepto acusado viola otros textos de la Carta, es exequible, y así se debe declarar.

3. El artículo objeto de la acusación, en la parte indicada, encuentra su fundamento constitucional en el ordinal 12 del artículo 120, norma de preferente aplicación al caso.

VI. Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo 1º de la Ley 14 de 1971, en su parte final que dice: "todo de conformidad con los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno Nacional".

Publíquese, cópiese e insértese en la Gaceta Judicial. Transcribese a quien corresponda.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto

Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gneccó C., Alvaro Luna Gomez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



NOTARIADO Y REGISTRO

Exequibilidad de los artículos 2º, literal a) y 5º del Decreto-ley 2165 de 1970 por el uso correcto de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 8ª de 1969. “El criterio para señalar el precio o tasa del servicio no fue determinado por el legislador, siendo por tanto, de competencia del Presidente, sin que sea dable vincular la constitucionalidad del decreto a la cuantía señalada”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 6 de julio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Jaime Arteaga Carvajal, acusa de inconstitucionalidad las siguientes disposiciones:

“DECRETO NUMERO 2165 DE 1970
“(noviembre 9)

“por el cual se introducen modificaciones al Decreto-ley número 1347 de 1970.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969, y atendido el concepto de la Comisión Asesora prevista en la dicha norma,

“Decreta:

“Artículo 2º El artículo 10 del Decreto-ley número 1347 quedará así:

“Artículo 10. Para atender a sus gastos propios la Superintendencia (de Notariado y Registro) dispondrá de los siguientes ingresos:

“a) La suma de quince pesos (\$ 15.00) por cada escritura que se otorgue en las Notarías, que los respectivos notarios recaudarán del público y consignarán en la Superintendencia en la forma en que ésta lo determine.

“b)

“Artículo 5º Suprímese la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro. Las atribuciones y funciones señaladas a dicha Junta por el Decreto-ley 1347 de 1970, serán ejercidas por el Superintendente con aprobación del Ministro de Justicia, y las que, conforme a las disposiciones vigentes, requerían aprobación del Gobierno Nacional, se cumplirán a través de decreto ejecutivo”.

Señala como norma violada de la Constitución exclusivamente el numeral 12 del Art. 76.

Y desarrolla su criterio así:

“Las precisas facultades otorgadas al Presidente por la Ley 8ª de 1969 limitaban la capacidad del Gobierno para tomar únicamente las medidas necesarias para que una entidad administrativa ya existente asumiera las actividades concernientes a la vigilancia del notariado y registro, la asistencia técnica, la coordinación de las funciones, la implantación paulatina de métodos y sistemas científicos de anotación, registro, archivo y expedición de copias y certificados, pero no otorgaba al Gobierno facultad para reformar las leyes anteriores que establecían cuáles eran los medios económicos de que disponía esa entidad para atender sus gastos propios, ni aumentar un impuesto, ni daba facultad tampoco al Gobierno para cambiar la organización propia de la Superintendencia y suprimir su Junta Directiva, sino que el Gobierno estaba autorizado úni-

camente a hacer los ajustes indispensables para que esa entidad pudiera ejercer los fines indicados en la ley.

“El Congreso Nacional había establecido en el artículo 13 de la Ley 1ª de 1962, que los notarios debían recaudar por cada escritura que se otorgara ante ellos, la suma de diez pesos (\$ 10.00) para atender los gastos de funcionamiento de la Superintendencia; como la Ley 8ª de 1969 no autorizó al Gobierno Nacional para crear o aumentar ese tributo ni otros, ni lo autorizó para hacer una reforma sustancial en la Superintendencia de Notariado y Registro como es la de suprimir su junta directiva, las reformas introducidas por las normas acusadas no pueden tener valor general ni carácter de ley ya que el Gobierno excedió el marco preciso de la ley de autorizaciones, y deben por consiguiente declararse inexecutable las disposiciones acusadas por cuanto ellas violan el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional”.

El Procurador General se opone a las pretensiones del actor y en relación a los dos aspectos de la demanda, dice:

“... la citada Ley 8ª de 1969 sí facultó expresamente al Gobierno para dictar normas como la examinada, cuando dispuso que el estatuto del Notariado que debería expedir incluiría normas atinentes al sostenimiento de este servicio público y a su arancel y es sabido que con este nombre se conoce precisamente una lista oficial de las tasas o derechos con sus correspondientes tarifas.

Y agrega:

“... la Ley 8ª de 1969 autorizó al Gobierno para crear uno o varios establecimientos públicos, encargados de la administración y vigilancia de los servicios de Notariado y Registro, o bien, adscribir tales tareas a una o varias de las dependencias actuales. Creemos que si el Ejecutivo quedó habilitado así para hacer lo más —crear y organizar estructural y funcionalmente, entidades descentralizadas de origen constitucional como son los establecimientos públicos—, a fortiori adquirió competencia para hacer lo menos —reorganizar un organismo preexistente (la Superintendencia), de origen simplemente legal e integrante de

la Administración central, para adecuarlo a aquellas funciones previstas en el artículo 3º de la misma Ley 8ª”—.

Antecedentes

1º La Ley 8ª de 1969 invocada por el Presidente para expedir el Decreto 2165 de 1970 dice en la parte pertinente:

“Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que se contará a partir de la vigencia de la presente ley, para que revise los sistemas de Notariado, Registro de Instrumentos Públicos y Privados, Catastro y Registro del Estado Civil de las personas y expida:

“a) El Estatuto de Notariado, con normas atinentes a la función notarial; a la reglamentación del ejercicio de la misma; a la validez y subsanación de los actos notariales; a los libros y archivos que deben llevar los Notarios; a la organización del Notariado, para lo cual podrá crear, suprimir, refundir y redistribuir círculos notariales, establecer categorías, disponer los requisitos y los medios de provisión, permanencia y relevo de los Notarios y proveer a la reglamentación del Colegio de Notarios; a la vigilancia Notarial; al arancel y al sostenimiento del servicio”.

2º La Corte ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos de esta ley de facultades y en sentencia de fecha junio 21 de 1971 resolvió: “Son exequibles las siguientes disposiciones de la Ley 8ª de 1969; el artículo 1º, inciso primero, en cuanto otorga facultades para revisar el sistema de Notariado, y el literal a) de dicho artículo 1º; y los artículos 2º, 3º y 4º, en cuanto se refieren al sistema o servicio notarial”.

3º El Decreto 2165 de 9 de noviembre de 1970 fue expedido dentro del término de un año contado desde la vigencia de la Ley 8ª (noviembre 4) la que según su artículo 7º regía desde la promulgación (noviembre 10 del mismo año); no hay, pues, motivo de inconstitucionalidad por este aspecto.

Consideraciones

1ª El actor cita como infringido, exclusivamente el artículo 76, ordinal 12 de la

Carta; pero es preciso anotar que el uso de las facultades extraordinarias por actos del Ejecutivo no lesiona técnicamente dicha norma sino el 118, numeral 8º, en caso de uso indebido; lo anterior no implica que la Corte pueda abstenerse de confrontar las normas acusadas con todos los preceptos constitucionales, como es su deber.

2ª Dos son los preceptos acusados en esta demanda: el 1º se refiere a la fijación hecha por el Presidente en "la suma de quince pesos (\$ 15.00) por cada escritura que se otorgue en las notarias, que los respectivos notarios recaudarán del público y consignarán en la Superintendencia en la forma que ésta lo determine" y el 2º a la supresión de la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro.

A. En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones, reza el artículo 43 de la Constitución.

El término contribución, como anotan los hacendistas, se toma de ordinario como sinónimo de impuesto y corresponde al concepto de "tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales". (Esteban Jaramillo, Hacienda Pública, Tercera Edición, Pág. 158). El carácter de obligatoriedad distingue los impuestos de las tasas o derechos que son la remuneración exigida por el Estado a los usuarios de determinados servicios que se aceptan voluntariamente y que administrativamente asumen la forma de contrato de adhesión. Tanto los impuestos como las tasas o derechos son regulados por ley (nacional, departamental o municipal) pero los primeros, dada su obligatoriedad, son exigibles coactivamente; en cambio los segundos, que corresponden a servicios voluntariamente aceptados, se pagan en forma libre cuando se quiere percibir el servicio correspondiente y solo la aceptación de éste puede causarlos; pero tanto el impuesto, como la tasa o los derechos son contribuciones que la ley regula por diversos modos.

A pesar de la atribución genérica que la Constitución da al legislador para revisar y fiscalizar las tarifas y reglamentos de

todos los servicios públicos (Art. 39) esta facultad se reitera en el artículo 188 que específicamente da competencia a la ley para organizar y reglamentar el servicio público que prestan los Notarios y Registradores.

La ingerencia del legislador en la revisión o determinación de tarifas puede hacerse mediante ley ordinaria o por medio de facultades extraordinarias porque ningún mandato lo prohíbe; como lo tiene admitido la Corte en numerosos fallos; tal el caso de la Ley 8ª de 1969 que facultó al Presidente para que "revise" los sistemas de Notariado y Registro y expida las normas atinentes "al arancel y al sostenimiento del servicio".

En desarrollo de esta facultad, el Presidente expidió el Decreto 2165 "por el cual se introducen modificaciones al Decreto-ley número 1347 de 1970" también expedido en uso de facultades de la misma Ley.

El criterio para señalar el precio o tasa del servicio no fue determinado por el legislador, siendo, por tanto, de competencia del Presidente, sin que sea dable vincular la constitucionalidad del decreto a la cuantía señalada.

No se viola precepto alguno de la Carta con la norma acusada.

B. La Superintendencia de Notariado y Registro fue creada por el Decreto 3346 de 1959 y organizada por el Nº 1347 de 1970, cuyo artículo 3º dispuso:

"La dirección y administración de la Superintendencia de Notariado y Registro estará a cargo de un Superintendente, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y de una junta de seis (6) miembros integrada así:

a) El Ministro de Justicia, o su delegado, que la presidirá;

b) Dos delegados designados por el Presidente de la República;

c) El Director del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o en su defecto el Secretario General de la entidad, y

d) Sendos representantes de los notarios y registradores de instrumentos públicos, elegidos por los respectivos colegios para períodos de un año".

El Decreto 2165 de 1970 "por el cual se introducen modificaciones al Decreto-ley

número 1347 de 1970", en su artículo 5º, norma acusada, suprimió la Junta Directiva de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Esta Junta, originada en el Decreto 1347 de 1970, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias de la Ley 8ª de 1969, fue modificado por el acto acusado, con la supresión de la Junta, en ejercicio de las mismas facultades, aún vigentes. Por tanto, es una norma de carácter legal, modificada por otra de igual categoría.

Las Superintendencias, como anota el Procurador General, no son organismos administrativos de carácter constitucional como los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o las Sociedades de Economía Mixta; son entidades adscritas a un Ministerio, con la autonomía administrativa y financiera limitada por al ley.

El Decreto-ley 1050 de 1968 "por el cual se dictan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional", tiene las siguientes:

"Artículo 1º De la integración de la Rama Ejecutiva. La Rama Ejecutiva del Poder Público, en lo nacional, se integra con los siguientes organismos:

"a) Presidencia de la República;

"b) Ministerios y Departamentos Administrativos;

"c) Superintendencias; y

"d) Establecimientos Públicos.

"La Presidencia de la República y los Ministerios y Departamentos Administrativos son los organismos principales de la Administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquéllos.

".....

"Artículo 4º De las Superintendencias. Son organismos adscritos a un Ministerio que, dentro del marco de la autonomía ad-

ministrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna".

"Artículo 24. De la organización de las Superintendencias. La Dirección de cada Superintendencia estará a cargo del Superintendente, y, cuando la ley así lo disponga, de una Junta o Consejo. En su organización y funcionamiento el Gobierno aplicará en cuanto sean adecuadas, las normas del presente Decreto".

El artículo 4º transcrito fue declarado exequible por sentencia de esta Corte de fecha 22 de enero de 1970.

Como se anotó antes, una norma, expedida en desarrollo de las mismas facultades extraordinarias, puede modificar otra de igual categoría.

No hay violación de ningún precepto de la Constitución.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 2º, literal a) y 5º del Decreto-ley número 2165 de 1970.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel Garcia, Jorge Gaviña Salazar, Guillermo González Charry, Germán Gilberto Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

ESTATUTO DE LA CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO

Las categorías y escalafones fijados para la Rama Jurisdiccional y Ministerio Público, por los artículos 35 y 37 del Decreto 250/70 no violan ninguna disposición constitucional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 19 de julio de 1972.

“Primer orden

(Maestrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

La ciudadana Ligia Barrero de Becerra, en ejercicio de la acción que concede el artículo 214 de la Constitución, pide que se declaren inexecutable los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970, “artículos que crearon categorías y escalafones entre los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público”.

Temor de las disposiciones acusadas

“DECRETO NUMERO 250 DE 1970
“(febrero 18)

“por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en el artículo 21 de la misma Ley;

“Decreta:

“.....

“Titulo VI

“Categorías de cargos y escalafones

“Artículo 35. Las categorías de cargos judiciales y del Ministerio Público son las siguientes:

“1. Magistratura de la Corte Suprema de Justicia, Magistratura del Consejo de Estado. Magistratura del Tribunal Disciplinario y Procuraduría General de la Nación y Fiscales del Consejo de Estado.

“2. Magistratura y Fiscalía de Tribunal Superior; Administrativo y de Aduanas; Secretaría y Relatoría de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; Secretarías del Tribunal Disciplinario y de Fiscalías del Consejo de Estado.

“3. Juzgados Superiores, de Menores, de Circuito y de Instrucción Criminal, y las Fiscalías correspondientes en cabecera de Distrito.

“4. Juzgados Superiores, de Menores y de Circuito, las Fiscalías correspondientes y Juzgados de Instrucción Criminal, con sede distinta de cabecera de Distrito.

“5. Juzgados Municipales de cabecera de Distrito Judicial.

“6. Juzgados Municipales de cabecera de Circuito, y

“7. Juzgados Municipales con sede distinta de cabecera de Distrito y de Circuito.

“Segundo orden

“Los empleos de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, conforme a la clasificación que se establezca por reglamento.

“Artículo 36...

“Artículo 37. La Carrera Judicial tendrá un escalafón de funcionarios y otro de empleados.

"A. Escalafón de funcionarios

"Primer grado: Magistrado de Tribunal Superior de Distrito, de Aduana, Administrativo y los Fiscales de los mismos.

"Segundo grado: Jueces Superiores, de Circuito, de Menores y de Instrucción Criminal y los correspondientes Fiscales en cabecera de Distrito.

"Tercer grado: Jueces Superiores, de Menores, de Circuito y los Fiscales correspondientes y Jueces de Instrucción Criminal, con sede distinta de cabecera de Distrito.

"Cuarto grado: Jueces Municipales de Cabecera de Distrito Judicial.

"Quinto grado: Jueces Municipales de Cabecera de Circuito.

"Sexto grado: Jueces Municipales con sede distinta de Cabecera de Distrito y de Circuito.

Este escalafón se clasificará por Departamentos y por especialidades, civil, penal, laboral, administrativa y de funciones heterogéneas o mixtas.

"B. Escalafón de empleados

"Los grados en el escalafón de empleados se determinarán por reglamento, de acuerdo con la clasificación de empleados que se practica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de este estatuto".

Violaciones y argumentos invocados

Se indican como infringidos los artículos 76-12 y 118-8 de la Constitución, por no hallar respaldo las disposiciones 35 y 37 acusadas en las autorizaciones concedidas al Ejecutivo por la Ley 16 de 1968 en su artículo 20. La demandante sostiene que el gobierno, al expedir el Decreto 250, "con fundamento en el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, creó o estableció categorías de funcionarios judiciales, sin que ninguno de los 15 numerales del mencionado artículo le diera facultades para ello".

Y también se reputan violados los preceptos 150, 155, 157 y 158 de la misma codificación constitucional, por establecer éstos las únicas categorías judiciales que pueden existir en Colombia, y ello no obstan-

te, consignar los textos impugnados otras categorías distintas, lo que significa transgresión de dichos mandatos fundamentales y asimismo del 162. Dice la demandante: "Ni el artículo 162 de la Constitución Nacional, ni la Ley 16 de 1968, ni ninguna otra disposición legal autorizan crear categorías entre los funcionarios judiciales porque éstas ya están consagradas en los artículos 150, 155, 157 y 158 de la Constitución Nacional".

Concepto del Procurador General

El Jefe del Ministerio Público refuta las razones aducidas en el libelo. Se tendrán muy presentes sus puntos de vista, que la Corte acoge.

Consideraciones

1. El Decreto 250, del cual hacen parte los artículos 35 y 37 objeto de censura, fue dictado en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al gobierno a fin de organizar la carrera judicial y dentro del término señalado en el mismo ordenamiento legal. La determinación de esas autorizaciones, así en lo general como en lo particular y concreto, es notable. Por ello la Corte ha dicho varias veces que el artículo 20 de la Ley 16 llena los requisitos de precisión y temporalidad contemplados en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta.

2. Debe agregarse que al conferir el legislador las autorizaciones contenidas en el artículo 20 de la Ley 16 no solo actuó de conformidad con el numeral 12 ya citado sino también dentro de los límites de la órbita legislativa, ya que organizar la carrera judicial y reglamentar sus servicios, objetivos de dichas facultades extraordinarias, es campo reservado al Congreso, según el artículo 76-10 del estatuto superior, a cuyas voces dicho cuerpo debe, por medio de leyes, "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar".

3. Pero —se arguye— la Ley 16 mediante las autorizaciones tantas veces aludidas, no transfirió al ejecutivo potestad para crear "categorías" de cargos judiciales y del Ministerio Público.

4. Con miras a inquirir si este cargo de inconstitucionalidad tiene fundamento, importa verificar si los términos empleados por el legislador en el artículo 20 comprenden o no aptitud para crear las "categorías" establecidas en el artículo 35 del Decreto 250.

El numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 invistió al gobierno de facultades extraordinarias para lo siguiente:

"Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso; para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines".

En medio de la puntualidad que distingue a muchas de las materias señaladas en el numeral 4º que va transcrito, resalta que a todas ellas domina una autorización genérica, que las abarca y excede, consistente en la aptitud conferida al gobierno a efectos de "introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial ...y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines". Amplitud tan sobresaliente, es obvio que envuelve una posibilidad, usual en los estatutos relativos a la función pública, como es la de clasificar a los funcionarios en grupos o categorías que, habida cuenta de notas afines, permite someterlos, en determinados respectos, a reglas comunes. Organizar la carrera judicial supone aptitud para clasificar en categorías a los funcionarios respectivos. Y como esta facultad está comprendida en el numeral 4º analizado, precisa reconocer que, al ejercerla y traducirla en los términos del artículo 35 del Decreto 250 de 1970, el gobierno no la excedió en manera alguna.

5. Sin embargo, al razonamiento precedente se opone en la demanda otro de índole especial, a saber: Que, relativamente a los funcionarios judiciales, éstos se hallan reunidos por los artículos 150, 155, 157 y

158 de la Carta, en cuatro únicas categorías, a saber: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Distrito Judicial, Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal o de igual o superior categoría y Jueces Municipales. Y que al adoptar los artículos 35 y 37 del Decreto 250 otras categorías y aun subdivisiones en el seno de éstas, con ello se aparta del código constitucional, violándolo.

A juicio de la Corte, los artículos 150, 155, 157 y 158 de la Constitución, no establecen grupos de funcionarios que puedan oponerse a las categorías contenidas en el artículo 35 acusado. Aquellos textos constitucionales hacen una relación de Magistrados y Jueces en orden a señalar las condiciones y antecedentes necesarios a su elección, al paso que las disposiciones acusadas, partiendo del supuesto de que conciernen a funcionarios correctamente elegidos y ya en desempeño de sus tareas, los clasifican en categorías y enumeran, dividiéndolos en grados de un escalafón, a efectos, principalmente, de fijarles después, por actos separados y menos permanentes, sus emolumentos. Son clasificaciones inspiradas en criterios y finalidades diferentes, y no es dable confundir las "categorías" de que habla la Constitución y las señaladas en el artículo 35. Se trata de asuntos distintos, que versan sobre materias compatibles y, por ello, se armonizan. No hay contradicción entre los artículos 35 y 37 y los preceptos 150, 155, 157 y 158 del estatuto institucional, los cuales consagran una clasificación inmodificable por ley; pero no prohíben, en manera alguna, que se adopten nuevas categorías legales, referentes a los mismos funcionarios, por otros conceptos, salvo la igualdad de categorías prescrita en el artículo 153 de la Constitución.

Por último es de advertir, para completar el estudio de los artículos 35 y 37 del decreto 250, que dichas normas disponen que las categorías de "segundo orden", correspondientes a los empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público, sean establecidas por reglamento (Art. 35, inciso final) y que los grados en el escalafón de los mismos servidores, también se determinen por el ejecutivo (Art. 37, inciso final). Baste afirmar que tales ordenamien-

tos caben, en lo pertinente, dentro de las facultades concedidas al gobierno en el numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 68, antes analizado. Son constitucionales.

6. En conclusión, los artículos 35 y 37 no pugnan con las reglas superiores invocadas en la demanda ni con otros textos de la Carta.

Resolución

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

Resuelve:

Son exequibles los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970, "por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministerio de Justicia e insértese en la "Gaceta Judicial".

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, Jorge-Gaviria Salazar, Gerardo Cabrera Moreno, Conjuéz; Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Pérez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Elecciones en la Universidad de Antioquia. — Relación de la normalidad Universitaria con el orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 19 de julio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

En cumplimiento a lo preceptuado en el Parágrafo del Art. 121 de la Carta, el Gobierno ha remitido a la Corte Suprema para revisión constitucional el Decreto legislativo N° 958 de junio 7 de 1972 cuya copia debidamente autenticada dice:

“DECRETO NUMERO 958 DE 1972 “(junio 7)

“por el cual se adiciona el Decreto legislativo 886 de 1972.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

“Considerando:

“Que en razón de la situación de conmoción existente en la Universidad de Antioquia, el período académico se halla alterado y no es el mismo para sus distintas unidades o dependencias;

“Que en razón de lo anterior no es posible realizar en la fecha señalada por el Decreto 886 de 1972 las elecciones que la misma norma prevé;

“Que para el normal funcionamiento de la Institución y mientras se integra el Consejo Superior, el Rector debe cumplir no so-

lo las funciones de este cuerpo sino también las del Consejo Directivo;

“Que debe preverse lo relativo al período de los decanos y estudiantes que han de formar parte del Consejo Superior;

“Que para lograr el restablecimiento de la normalidad académica y, en consecuencia, de la paz pública es necesario adicionar en los términos anotados el Decreto legislativo 886 de 1972,

“Decreta:

“Artículo 1º Las elecciones a que se refiere el artículo 4º del Decreto 886 de 1972 se convocarán dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto.

“El Consejo Superior Universitario sólo se podrá reunir una vez que se hubieren efectuado las elecciones aquí previstas, independientemente de que en las mismas se eligieren o no los decanos y estudiantes que han de integrar el Consejo.

“Artículo 2º Además de las funciones que le asigna el Art. 5º del Decreto 886 de 1972, el Rector de la Universidad de Antioquia tendrá las que las normas orgánicas de la Institución atribuyen al Consejo Directivo de la misma.

“Artículo 3º Una vez instalado el Consejo Superior Universitario establecerá el período de los decanos y estudiantes que integran dicho Consejo, así como los sistemas de elección y reemplazo de esos mismos miembros.

“Artículo 4º El presente decreto deroga el Decreto 38 de 1972, suspende las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su expedición.

“Publíquese y cúmplase”.

Tiene como fundamento este decreto la declaración de turbación del orden público y de estado de sitio en toda la República hecha por medio del Decreto 250 de 1971 y lleva, además de la firma del Presidente, la de todos los Ministros.

Cumplido el trámite ordenado en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969 sin que se hubiese presentado coadyuvancia o impugnación, se procede a resolver.

Dentro de este mismo período de anormalidad el Gobierno expidió el Decreto legislativo Nº 1259 de 25 de junio de 1971, cuyo articulado dispone:

“Artículo 1º. Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase a los Rectores de las Universidades Oficiales, de carácter nacional, departamental o distrital, para dictar, cuando lo consideren necesario, las medidas académicas, administrativas o disciplinarias que las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, estatutos, reglamentos y demás normas vigentes, atribuyan a las demás autoridades de sus respectivas Universidades, excepción hecha de las relativas a aprobación anual del presupuesto y creación de unidades docentes, investigativas o administrativas.

“Artículo 2º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

El anterior decreto fue declarado constitucional por sentencia de 3 de agosto, también de 1971.

Para el caso particular de la Universidad de Antioquia, el Gobierno expidió el Decreto legislativo Nº 38 de 1972 por medio del cual estableció un régimen especial de dirección y administración de dicho Centro docente, suspendiendo la regulación ordinaria que le era propia. Este Decreto fue igualmente declarado constitucional por la Corte en sentencia de 9 de febrero del mismo año.

Posteriormente, también con fundamento en el Art. 121, fue expedido el Decreto legislativo Nº 886 de mayo 26 de 1972 que determinó la forma de integrar el Consejo Superior Universitario, señaló fecha para la

elección de los representantes de decanos y estudiantes en esa Corporación y atribuyó al rector las funciones académicas, administrativas y disciplinarias, que el estatuto orgánico de la Universidad le confería al Consejo Superior, amén de otras facultades.

Este Decreto se encontró igualmente ceñido a la Constitución por sentencia de 22 de junio de este año.

Por el Decreto que ahora se revisa, el Gobierno amplía el plazo para efectuar la elección de decanos y estudiantes, aduciendo:

“Que en razón de la situación de conmoción existente en la Universidad de Antioquia el período académico se halla alterado y no es el mismo para sus distintas unidades o dependencias;

“Que en razón de lo anterior no es posible realizar en la fecha señalada por el Decreto 886 de 1972 las elecciones que la misma norma prevé”.

Como esta situación de hecho, o sea la disparidad en la iniciación de los períodos académicos, podría hacer nugatoria o impedir que dentro del término señalado en dicho artículo 4º del Decreto 886 se hiciese la correspondiente elección, es aceptable la ampliación del mismo y el señalamiento de uno preciso, para que, por medio de la votación que el mismo decreto regula, se integre el Consejo Superior, como medida propicia al retorno de la normalidad universitaria y por ende del orden público.

La atribución al Rector de las funciones propias del Consejo Directivo, es consecuencia de las medidas tomadas en el Decreto 1259 ya transcrito y de la suspensión ya hecha de las normas orgánicas de la Universidad de Antioquia.

Las medidas que dicten las autoridades universitarias en ejercicio de las facultades conferidas por estos Decretos regirán por el término de la vigencia transitoria de las mismas.

Para concluir se observa que el Decreto 38 de 1972, derogado por el artículo 6º del que ahora se estudia, ya había sido derogado por el Decreto 886 cuya constitucionalidad fue reconocida por la Corte.

En resumen, el decreto objeto de este es-

tudio está ceñido a las exigencias del Art. 121 de la Carta.

Por estas consideraciones y en virtud de las atribuciones de los Arts. 121 y 214 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

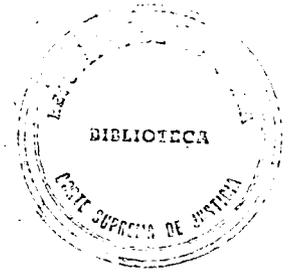
Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 958 de 7 de junio de 1972.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria Luis Sarmiento Butrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



COMPETENCIA DE LA CORTE

El artículo 214 de la Constitución no incluye entre las atribuciones de la Corte decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Ejecutivo en uso de las facultades de que trata el numeral 21 del artículo 120 de la misma.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 28 de julio de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Tarsicio Roldán Palacio pide que se declare inexecutable el artículo 8º del Decreto 523 del 27 de marzo de 1971, en cuanto derogó el Decreto Nº 2145 del 13 de diciembre de 1969, cuyo artículo 6º hizo extensivas a los empleados de la Procuraduría General las primas ascensional, de capacitación y antigüedad, establecidas por los artículos 3º y 4º del Decreto Nº 903 del 31 de mayo de 1969.

Tenor del acto acusado

“DECRETO NUMERO 523 DE 1971

“(marzo 27)

“por el cual se establece la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 21 del artículo 120 de la Constitución Nacional y de las extraordinarias de que fue investido por la Ley 16 de 1968, y oído el concepto de la Comisión Asesora creada por el artículo 21 de la citada ley,

“Decreta:

“Artículo 8º Este Decreto rige desde su promulgación, deroga los Decretos 1190,

2048 y 2145 de 1969 y el inciso segundo del artículo 3º del Decreto 250 de 1970 y subroga el Decreto 236 de 1971”.

Textos complementarios

Como la demanda de inexecutable se endereza contra el artículo 8º copiado, en cuanto deroga el Decreto 2145 de 1969, cuyo artículo 6º declaraba aplicable a los empleados de la Procuraduría General los artículos 3º y 4º del Decreto 903 de 1969, el demandante transcribe también en su libelo las disposiciones que acaban de mencionarse, y dicen así:

“DECRETO NUMERO 2145 DE 1969

“(diciembre 13)

“por el cual se fijan asignaciones y primas a empleados de la Procuraduría General de la Nación y se crean unos cargos.

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 16 de 1968, y oído el concepto de la Comisión Asesora prevenida en el artículo 21 de dicha Ley,

“Decreta:

“Artículo 6º Son aplicables a los empleados de la Procuraduría General las normas sobre seguridad social y retiro forzoso contenidas en el Decreto 902 de 1969; y los artículos 3º y 4º del Decreto 903 de 1969”.

“DECRETO NUMERO 903 DE 1969

“(mayo 31)

“por el cual se fijan asignaciones y primas a funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora, establecida por el artículo 21 de la misma Ley,

“Decreta:

“Artículo 3º Para estimular el ingreso al servicio y la permanencia, y la superación en él, de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces, y proveer a una más juiciosa selección de los mismos, establécense, a partir del 1º de enero de 1970, las siguientes primas:

“a) Una prima ascensional que podrá llegar hasta el cinco por ciento de la asignación mensual, graduada y discernida por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, a favor de los Magistrados y Fiscales de Tribunal, que reúnan los requisitos constitucionales para el ejercicio de la Magistratura de la Corte Suprema de Justicia, y a favor de los Fiscales de Juzgado Superior, Jueces Superiores, de Menores y de Circuito que reúnan los requisitos constitucionales para ser Magistrados de Tribunal Superior, evaluados en ambos casos a la época de la posesión del cargo;

“b) Una prima de capacitación, que puede ascender hasta el diez por ciento de la respectiva asignación mensual, también calificada y discernida por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, en favor de quienes siendo Magistrados de Tribunal, Fiscales o Jueces Superiores, de Menores o de Circuito, fueren acreedores a ella, a juicio de tal Consejo, en razón de estudios de post-grado, obra de investigación científica publicada o ejercicio de la docencia universitaria, todo en materias relacionadas con su cargo y especialidad.

“Las dos primas son compatibles entre sí, y se disfrutarán a partir de la fecha en que el Consejo Superior de la Administración de Justicia las otorgue individualmente.

“Para el discernimiento de la prima de capacitación se tendrán en cuenta, tanto los requisitos reunidos con anterioridad al comienzo del ejercicio del respectivo cargo, como aquéllos que se reúnan durante el ejercicio del mismo.

“La cuantía y la continuidad de estas primas podrán ser afectadas total o parcialmente, por sanción disciplinaria.

“El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición.

“Artículo 4º Créase una prima de antigüedad para todos los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, excepción hecha de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Procurador General de la Nación y Fiscales del Consejo de Estado, por valor de un dos por ciento de la asignación mensual básica por cada año continuo de servicios, en propiedad, que completen en sus respectivos cargos, a partir del día 1º de enero de 1970.

“El cómputo del tiempo se interrumpe por discontinuidad en el servicio y por pasar a un cargo de superior remuneración, casos en los cuales la antigüedad comenzará a contarse, con prescindencia del lapso anterior, a partir de la toma de posesión del nuevo empleo”.

Para completar el conjunto de textos relacionados con el caso en estudio, conviene recordar que por medio del artículo 1º del Decreto 523 de 1971, se señalaron sumas fijas, a título de sueldos mensuales del personal de la Procuraduría General de la Nación. El encabezamiento de esa disposición es el siguiente:

“Artículo 1º Para el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría General tendrá el siguiente personal con las asignaciones que a continuación se indican”.

(Sigue la lista de los cargos, con indicación de los sueldos mensuales).

El actor anota que no incluye en su demanda el artículo 7º del Decreto 235 de 1971, el cual, según el texto de su promulgación (Diario Oficial número 33261 de 8 de marzo de 1971), aparece derogando el artículo 3º del Decreto 903 de 1969 arriba citado y ya transcrito, porque, conforme a copia certificada por el Ministerio de Justicia, el artículo 7º del referido Decreto 235

no invalida el precepto 3º del Decreto 903 sino el 2º del mismo ordenamiento. De acuerdo con esta rectificación, en el Diario Oficial número 36609 del martes 6 de junio de 1972, se reproduce el artículo 7º del Decreto 235, ya corregido, así:

“Artículo 7º Deróganse los artículos 1º y 2º del Decreto-ley 903 de 1969; los artículos 13 y 14 del Decreto-ley 250 de 1970 y demás disposiciones que le sean contrarias”.

En consecuencia, el artículo 3º del Decreto 903 de 69 no ha sido derogado.

Observación

El actor ha dado cumplimiento al artículo 16 del Decreto 432 de 1969, a cuyo tenor las demandas de inexecutable deben contener, en primer término, “la transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales”, mandato que, en sentir de la Corte, obliga a los demandantes a transcribir no solo las disposiciones específicamente acusadas sino también las que éstas citen o a las cuales remitan. La omisión de la copia literal de cualquiera de dichos textos vicia de ineptitud la demanda respectiva. En el negocio materia de este fallo no se cae en el yerro que se apunta, y, al contrario, el libelo se ciñe a todas las exigencias formales del artículo 16.

Infracciones alegadas

El demandante y el Procurador señalan como infringidos por las disposiciones acusadas los artículos 17, 32 y 122 de la Carta y sus concordantes 16 y 20.

Consideraciones

1. El Decreto 523 de 1971, en su artículo primero, enumera el personal de la Procuraduría General de la Nación e indica, en pesos, el monto de las asignaciones mensuales correspondientes a cada funcionario o empleado. El artículo 8º del mismo Decreto 523, en la parte acusada, deroga el Decreto 2145 de 1969, cuyo artículo 6º declaraba “aplicables a los empleados de la Procuraduría General... los artículos 3º y 4º del Decreto 903 de 1969”. El artículo 3º del De-

creto 903 establece, a favor de Magistrados de Tribunal, Fiscales y Jueces, una “prima ascensional” y una “prima de capacitación” consistentes en porcentajes sobre las asignaciones de cada mes, siempre que sus beneficiarios llenen determinados requisitos. El artículo 4º crea una prima de antigüedad “para todos los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, excepción hecha de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Procurador General de la Nación y Fiscales del Consejo de Estado, por valor de un 2% de la asignación mensual básica por cada año continuo de servicios, en propiedad, que completen en sus respectivos cargos, a partir del día 1º de enero de 1970”.

En resumen, antes de la vigencia del Decreto 523, parcialmente acusado, y por aplicación de los artículos 6º del Decreto 2145 de 69, en relación con los artículos 3º y 4º del Decreto 903, también de 69, algunos empleados de la Procuraduría General, previo cumplimiento de ciertas condiciones, podían cobrar un aumento calculado sobre sus asignaciones, en razón de las primas referidas. Dicho de otro modo: antes del artículo 8º del Decreto 523, empleados de la Procuraduría General tenían derecho a percibir, como retribución de sus servicios, una cantidad fija más unas primas adicionales, como partes integrantes del sueldo mensual, en caso de satisfacer ciertos requisitos. Las primas eran eventual complemento, es decir, parte integrante, si se obtenían, de una remuneración total.

El Decreto 523, en cambio, señala a dichos empleados asignaciones mensuales, en cantidades de dinero determinadas; pero sin posibilidad de recibir las primas eventuales antes aludidas, ya que el artículo 8º acusado las suprime. Este mandato, al abolir las primas, forma cuerpo con el artículo primero del mismo Decreto 523, el cual señala sueldos fijos. Tales asignaciones quedan siendo las únicas atribuidas a los empleados de la Procuraduría General.

De esta manera se fijan unos emolumentos, variando el sistema que antes regia.

2. Ahora bien, asignar emolumentos a empleados del Ministerio Público (con primas adicionales o sin ellas), es facultad

atribuida al Ejecutivo, por mandato del numeral 21 del artículo 120 de la Carta, cuyo tenor exige además que tal señalamiento se haga "con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76", conforme al cual a éstas atañe "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos".

De conformidad con el reparto de atribuciones consagrado en los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución, el legislador debe determinar la estructura de la administración y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, en términos genéricos, salvo excepción, y al Gobierno compete señalar emolumentos, con sujeción a ese cuadro, también con fuerza legal. Debe existir concordancia entre las leyes sobre estructura de la administración pública y los decretos que fijen las asignaciones. La corrección de tales decretos dependerá en mucho de su ajuste con los artículos 76 y 120 de la Carta, por un lado; y por otra parte, de su coherencia con la ley cuadro que contempla el numeral 9º del mismo artículo 76.

3. En lo tocante al examen de constitucionalidad que requiere el libelo en estudio, es de relevar, como ya se vio, que el Decreto 523, en la parte acusada, fue dictado en ejercicio de las facultades especiales que al Presidente de la República confiere el numeral 21 del artículo 120 de la Carta; texto que, por lo demás, dicho acto invoca expresamente.

4. Vista la naturaleza del artículo 8º acusado; y considerando que el artículo 214 de la Constitución no incluye entre las atribu-

ciones de la Corte decidir sobre la exequibidad de los decretos dictados por el Ejecutivo en uso de las facultades de que trata el numeral 21 del artículo 120 de la Carta, se impone concluir que esta Corporación carece de competencia para decidir la acción propuesta por el actor Roldán Palacio. Así se resolverá.

Resolución

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

Resuelve:

No es el caso de proferir decisión de fondo en este negocio, por carecer la Corte de competencia para ello.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, con salvamento de voto; Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, Ernesto Cediel Angel, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Luis Carlos Zambrano, Conjuez; Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., con salvamento de voto; Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Pérez, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Me aparto de la última razón de las consideraciones de la sentencia que antecede, en cuanto que respecto de la invocación que hace el Decreto acusado de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 16 de 1968, se limita a decir: "Pero tal invocación concierne a otras disposiciones que, por extrañas a la demanda, son ajenas a este negocio", porque considero que la causa de que las facultades de dicha ley no incidan en el punto a estudio no es la transcrita, sino la de que

el numeral 21 del artículo 120 de la Carta, al conceder al Presidente poder constitucional para asignar los emolumentos de "los subalternos del Ministerio Público", lo faculta obviamente para modificar leyes anteriores que hubieren determinado tales emolumentos, ya que no es aceptable una facultad constitucional sin el medio de ejecutarla.

Fecha ut supra.

José Enrique Arboleda Valencia.

SALVAMENTO DE VOTO

La Corte venía afirmando su competencia para conocer de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuando en ellos se invocaban facultades extraordinarias otorgadas por una ley. En este fallo se separa de ese criterio y hace una especie de disección o parcelación de las normas contenidas en el Decreto acusado para indagar cuáles fueron expedidas en virtud de la ley de autorizaciones y cuáles en ejercicio de las facultades que al Ejecutivo confiere el ordinal 21 del artículo 120 de la Constitución, que también fue invocada. La anterior era una jurisprudencia acertada que ha sido modificada, a mi juicio, sin dar razones suficientes para ello.

Esa disección a que me refiero, además de complicada conduce a la posibilidad de que la Corte se declare competente para cono-

cer de una parte del articulado e incompetente para examinar otra, lo que parece contrario a la técnica y podría llevar a conclusiones erradas o dudosas sobre cuál, en definitiva, fue la facultad ejercida por el Gobierno para expedir las normas del Decreto acusado.

Por las razones anteriores no comparto la decisión de la mayoría de la Corte al declarar que carece de competencia para conocer de la demanda de inexecutable del Decreto 523 de 1971, que fue dictado en ejercicio de las facultades que le confiere al Presidente de la República el numeral 21 del artículo 120 de la Constitución Nacional y "de las extraordinarias de que fue investido por la Ley 16 de 1968".

José Eduardo Gnecco C.

CODIGO PENAL

Contenido diferente del vocablo "confiscación" a que se refiere el artículo 34 de la Carta, y del mismo empleado por el artículo 59 del Código Penal, como sinónimo de comiso o decomiso.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 3 de agosto de 1972.

(Maestrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. Petición

El ciudadano Jairo A. Hernández Wilches, en escrito de 22 de mayo del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable el artículo 59 del Código Penal.

III. Disposiciones acusadas

El texto de la disposición acusada es el siguiente:

"Ley 95 de 1936. Código Penal. Artículo 59. Las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito, o que provengan de su ejecución, se confiscarán y entregarán al Estado, a menos que la ley disponga que se destruyan, o que se devuelvan a quienes se hubieren sustraído o a un tercero sin cuya culpa se hubiere usado de ellos".

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringido el artículo 34 de la Carta que veda imponer la pena de confiscación.

2. Al respecto, hace la siguiente, textual, exposición:

"La Constitución Nacional en su Art. 34 es muy clara, enfática y precisa, al prohibir la pena de confiscación; sin embargo el mencionado artículo 59 del Código Penal,

consagra tal pena cuando dice, que: "las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito, o que provengan de su ejecución, se confiscarán y entregarán al Estado, a menos que la ley disponga que se destruyan, o que se devuelvan a quien se hubieren sustraído o a un tercero sin cuya culpa se hubiere usado de ellos". (El subrayado es mío).

"Al comparar los dos textos, de un lado el Constitucional, y del otro el que consagra el artículo 59 del Código Penal, se ve claramente la incompatibilidad, existente entre el uno y el otro. Mal podría el legislador consagrar tal pena, cuando es por mandato Constitucional, que se prohíbe, lo que él consagra, tal como aparece en las normas transcritas.

"Como se ve, el artículo 59 del C. P. choca frontalmente con el Art. 34 de la Constitución Nacional; incongruencia que debe ser subsanada para beneficio de la pureza del texto penal, que por principios de hermenéutica, es conocido que todas las leyes, y decretos y en general actos de la administración pública deben ser expedidos de acuerdo a las normas de la Constitución, y que en caso de contradicción con ella, serán tenidas por inconstitucionales, y por lo tanto deben ser declaradas nulas.

"Ciertamente que este punto ha sido muy controvertido, especialmente por los tratadistas, y expositores del Derecho Penal; y aun personas que han pertenecido a tan altas Corporaciones como son la Corte, y Tribunales, ya sea en forma tímida o clara. Ellos han querido excusar en una forma u otra el sentido del artículo 59 del Código Penal; pero lo cierto es, y así lo considero,

que este artículo está diametralmente opuesto al artículo 34 de la Constitución Nacional.

“Hubiera sido, de mejores consecuencias que el legislador trajera otro término o forma de expresión, como sería decomiso, retención, etc., pero no el de confiscación, dado que está violando tremendamente la Constitución Nacional”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

El Jefe del Ministerio Público, en vista de 6 de julio de 1972, manifiesta:

“El legislador extraordinario, en el Código Penal, utiliza indistintamente los vocablos confiscación y decomiso, para significar esencialmente la necesidad, unas veces punitiva y otras, preventiva, de sustraer del comercio los bienes que han sido instrumento (instrumenta sceleris), o producto (producta sceleris), de un delito, trasladando su dominio al Estado mediante apropiación fiscal, sin indemnización.

“Según el diccionario de la Real Academia Española, se distinguen de manera muy precisa los infinitivos de aquellos vocablos, así:

“Confiscar: privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco”, y “decomisar: declarar que una cosa ha caído en decomiso”, es decir, que ha sido objeto de “pena accesoria de privación o pérdida de los instrumentos o efectos del delito”.

“Evidentemente, y por impropiedad técnica en el empleo del lenguaje, ocasionada sin duda en gran medida por la doctrina extranjera (Francia, Argentina), en la disposición objeto de la demanda se emplea la inflexión verbal “se confiscarán” en vez de aquélla, más precisa y menos desafortunada de “se decomisarán”; pero no por tal razón el artículo 59 del Código Penal contraviene el mandato constitucional del artículo 34 según el cual se prohíbe la pena de confiscación. Lo que acontece es que el alcance y sentido de la acepción gramatical acusada es diferente del pretendido en la norma constitucional que se invoca violada”.

V. Consideraciones

Primera

1. El artículo 34 de la Constitución, en forma breve y concisa, declara: “no se podrá imponer pena de confiscación”.

2. 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 valores confiscados sin resarcimiento alguno; y ésto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo. (José María Samper. Derecho Público Interno. T. II, Págs. 73 y 74. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana).

3. La confiscación puede ser directa o indirecta. Es decir, que puede ser el resultado del apoderamiento inmediato, material, de la propiedad privada por los agentes de la administración. O puede ser también el resultado de una serie de actos u operaciones administrativas que obedezcan a una interpretación arbitraria o caprichosa de la ley.

4. En síntesis, la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona.

Segunda

1. Lo previsto en el artículo 59 del Código Penal no es otra cosa que la definición de medida accesoria de una pena. Además, aparece consagrada en todas las legislaciones sobre la materia. Por tanto, no tiene las características, alcances y efectos, de la pena de confiscación, proscrita constitucionalmente.

2. En realidad, al emplear el artículo 59 impugnado la inflexión verbal “confiscarán”, se incide en impropiedad o error idiomático. O por lo menos, no se usa la expresión que corresponde con acierto al pensamiento que se tiene. Esta no es otra que la de comiso o decomiso.

3. Es la expresión que emplean los penalistas colombianos: “comiso de cosas con que se ha delinquido” (Luis Carlos Pérez, Manual de Derecho Penal. 2ª edición, 1969,

Pág. 174). Equivale, en el fondo, a una pérdida para el reo, en beneficio del Estado. (Luis E. Mesa Velásquez. Lecciones de Derecho Penal, edición 1962, Pág. 298).

4. Y es, también, la expresión que usa, con innegable adecuación, el nuevo Código de Procedimiento Penal, en el siguiente precepto:

“Art. 308. Decomiso. Las armas o instrumentos con que se haya cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución, serán decomisados (subraya la Corte), por la policía judicial y puestos a disposición del funcionario de instrucción, junto con el informe y diligencias previstos anteriormente, salvo la excepción a que se refiere el artículo 350”.

Tercera

1. El Procurador General de la Nación, invocando el contenido de una sentencia de la Corte de 29 de julio de 1965, por medio de la cual declaró exequible el artículo 10 de la Ley 10 de 1962, dice que la expresión “se confiscarán”, entraña un tipo de confiscación, que denomina especial; pero al final, inequívocamente advierte que tal confiscación especial no es otra que la pena accesoria del Código Penal llamada “comiso o decomiso”.

2. Textualmente, dice así el Procurador:

“Debe, pues entenderse, de acuerdo a una interpretación sistemática y no meramente gramatical de nuestra normación penal al respecto, que el alcance obvio de la expresión “se confiscarán”, se extiende apenas a lo que la doctrina entiende por confiscación especial, equivalente en nuestra legislación al comiso o decomiso instituido como pena accesoria.

“Es así como en desarrollo del principio normativo general contenido en el artículo 59 del Código Penal, disposición acusada, se especifican casos concretos de decomiso en algunos otros preceptos del Código Penal y del de Procedimiento Penal, sin que en ningún evento pueda interpretarse que la hipótesis jurídica que sirve de presupuesto a su aplicación contravenga lo dispuesto en el artículo 34 de la Carta”.

3. El artículo 34 de la Constitución no establece clases o categorías de confiscación. Por tanto, la interpretación del Ministerio Público es equívoca.

VI. Conclusión

1. La norma del artículo 59 del Código Penal no viola el artículo 34 de la Constitución, pues únicamente contempla la adopción de una medida accesoria, verdadero decomiso, indispensable para la recta aplicación de la ley, en la tarea de prevenir y reprimir la delincuencia.

2. Tampoco viola ningún otro precepto de la Carta.

3. En consecuencia, es constitucional.

VII. Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el artículo 59 del Código Penal (Ley 95 de 1936).

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Girardo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CODIGO DE COMERCIO

El Revisor Fiscal: Condiciones y limitaciones para ejercer el cargo, en sociedades por acciones. El artículo 215 del Código de Comercio, armoniza con el artículo 17 de la Carta sobre el trabajo como obligación social con fomento y protección estatal, y el 32 ibídem sobre la misma intervención buscando el pleno empleo de los recursos humanos.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 9 de agosto de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

Los ciudadanos Antonio J. del Castillo y Felipe S. Morales Figueroa, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, han venido a demandar de inconstitucionalidad el artículo 215 del Decreto extraordinario 410 de 27 de marzo de 1971, o nuevo Código de Comercio, cuyo texto dice:

“El Revisor Fiscal deberá ser contador público. Ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor en más de cinco sociedades por acciones. Con todo, cuando se designe asociaciones o firmas de contadores como revisores fiscales, estas deberán nombrar un contador público para cada revisoría, que desempeñe personalmente el cargo, en los términos del artículo 12 de la Ley 145 de 1960. En caso de faltas del nombrado, actuarán los suplentes”.

De la desordenada demanda, que abunda en interpretaciones propias y ajenas del texto citado, a la par que escasea en razones constitucionales, pero en particular de su parte final, los actores parecen indicar como violados los artículos 17 y 76-12 de la Constitución por las razones siguientes:

a) El artículo 76-12, por extralimitación de las facultades que le fueron otorgadas al Presidente de la República por el Num. 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, el cual se refería a la revisión de un proyecto

de Código Mercantil que reposaba en el Congreso y a la ulterior expedición y promulgación del mismo. Según la demanda, el punto de los Revisores Fiscales de las sociedades, que en su opinión no son comerciantes, no tenían porqué ser objeto de reglamentación mediante el artículo cuestionado.

b) El artículo 17, según el cual, el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado, porque la norma cuya legitimidad se discute, al limitar a cinco el número de revisorías que puede cumplir un revisor fiscal, es atentatorio de aquella garantía y ofrece un camino para que en otra oportunidad el Gobierno, so pretexto de ejercer facultades extraordinarias, limite el número de intervenciones de cualquier profesional, como un abogado, un médico, etc., con lo cual se lesionaría el principio del trabajo como obligación social.

En su oportunidad el Procurador General de la Nación, manifestó que respecto de la primera parte del artículo 215 demandado, en cuanto exige que el revisor fiscal sea contador público, no se ha hecho cosa distinta de repetir la norma consignada en el artículo 5º de la Ley 141 de 1960; y que en cuanto se exige que un revisor no pueda desempeñar simultáneamente el cargo en más de cinco sociedades por acciones, se trata de una previsión propia de un Código de Comercio, para dictar el cual estaba plenamente facultado el Gobierno. De consiguiente, concluye que la disposición es exequible y pide que así se declare.

Consideraciones de la Corte

1. En diferentes ocasiones ha dicho la Corte que la formulación del primer cargo como está hecho, no es técnica a menos que se ataque la propia ley de facultades extraordinarias por carencia de todos o de alguno de los requisitos constitucionales que se precisan para su validez. Y que en casos como el presente, más acertado es apuntar hacia el artículo 118-8 en cuanto fija la obligación para el Presidente de dictar los decretos del caso, cuando, como en éste, se hallaba investido de facultades extraordinarias. Mas entrando al fondo de la cuestión, debe volverse también sobre doctrina reiterada de la Corte en esta materia, consistente en que cuando el Num. 15 del Art. 20 de la Ley 16/68 facultó al Presidente "para que prevía una revisión final, hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional", lo autorizó para reexaminar íntegramente la materia constitutiva de un Código Mercantil, a la que dicho proyecto se refería y proceder luego a expedirlo y promulgarlo, en el entendimiento de que se trataba de un estatuto completo sobre las relaciones mercantiles. A nadie escapa que lo atinente a las sociedades de comercio, ya sean de personas o de capitales, incluye la de la vigilancia de la gestión administradora que se lleva a cabo por conducto de los revisores fiscales como delegados de la Asamblea de Accionistas. Y, que, por lo mismo, reglamentar lo concerniente al ejercicio de la revisoría fiscal cuando se trata de sociedades de capitales, es materia propia de un Código Mercantil, ya que sin ella quedaría incompleta la regulación sobre el funcionamiento de tales sociedades. Haber previsto dicha materia y haberla regulado como se hizo en el artículo 215, no es cuestión que por sí misma implique un quebranto de la Constitución, y ello independientemente de la interpretación que se haga del sistema adoptado por el Código.

2. El principio y garantía contenidos en el artículo 17 de la Carta cubre varios as-

pectos. De un lado, al instituir el trabajo como obligación social, sienta la tesis de que todo el que se encuentre en condiciones de colaborar con su trabajo al desarrollo social, debe hacerlo como expresión de una tarea solidaria para el bienestar de la comunidad. De otro, impone al Estado, en toda su comprensión política y administrativa, el deber de garantizar, dentro de los límites de lo posible, que aquel postulado se cumpla, 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. Y de otro, halla consonancia en el espíritu del artículo 32 de la propia Carta que señala como una de las metas principales de la misión intervencionista del Estado y de su tarea de director de la economía general, buscar permanentemente el pleno empleo de los recursos humanos y naturales "dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". No se ve cómo el discutido artículo 215 del Código de Comercio atente contra el texto del artículo 17 en los distintos aspectos, que se han señalado. Porque al disponer esa norma que ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor en más de cinco sociedades por acciones, lejos de negar el derecho al trabajo asalariado, se fomenta. Porque la limitación establecida, sin ir en detrimento de la libertad de trabajo, garantiza otro aspecto importante del problema, es a saber, la seguridad de las sociedades mediante un sistema razonable de trabajo por parte de los revisores fiscales. Porque, como lo tiene dicho la Corte, la reglamentación de profesiones, si por tal se tuviere el límite a cinco de las revisorías que puede desempeñar un contador público, es facultad propia de la ley, bien se expida directamente por el Congreso (artículo 39), o mediante el sistema excepcional de las facultades extraordinarias (Art. 76-12); y con

mayor razón en el caso debatido en el que, como atrás se vio, su materia era propia de aquellas facultades. Y porque, finalmente, sería la confirmación de un principio contenido en el Código Sustantivo del Trabajo (Art. 26) conforme al cual "un mismo trabajador puede celebrar contratos de trabajo con dos o más patronos, salvo que se haya pactado la exclusividad de servicios en favor de uno solo", el que, lejos de ser restrictivo de la libertad de trabajo o de la que se consagra para escoger profesión u oficio, las amplía y favorece. Y aunque este preciso concepto no es aplicable a la parte del artículo cuestionado en cuanto prevé la designación, como revisores fiscales, de personas jurídicas, ello no empece la validez constitucional del texto, ya que dicha porción del artículo no aparece en contraposición con el texto constitucional.

Si el Presidente, por lo ya visto, no excedió sus atribuciones, y si al ejercerlas en la materia precisa de la demanda no quebrantó los textos que señalan los actores, preciso es concluir que su acción carece de prosperidad. Y como, por otra parte, hecha la necesaria confrontación no aparece que el artículo cuya legitimidad constitucional se

discute contradiga ningún otro texto constitucional, será preciso declararlo exequible.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, **DECLARA EXEQUIBLE** el artículo 215 del Decreto extraordinario 410 de 27 de marzo de 1971.

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y comuníquese al Gobierno.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, German Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



SALVAMENTO DE VOTO

Del Magistrado Dr. José Eduardo Gnecco C.

La norma acusada reglamenta la profesión de contador público, al exigir que ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor, para el cual se exige dicha calidad, en más de cinco sociedades por acciones; es decir, pone un límite al ejercicio profesional. La reglamentación de profesiones, y esto no se discute, es facultad propia de la ley, bien se expida directamente por el Congreso o mediante precisas facultades extraordinarias para tal efecto. Mi discrepancia con el fallo consiste, principalmente, en que considero que en uso de facultades extraordinarias para expedir un Código de Comercio no es admisible reglamentar una profesión,

por muy vinculada que ella esté a las actividades de las sociedades por acciones. Hubo, pues, a mi juicio, un exceso de las facultades concedidas al Presidente de la República por el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y consecencial violación del artículo 118, numeral 8º, de la Constitución, por lo cual estimo inexecutable el artículo 215 del Decreto extraordinario 410 de 27 de marzo de 1971 en la parte acusada.

Dejo así expuestas las razones en que fundamento mi salvamento de voto.

José Eduardo Gnecco C.

CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO

Los reglamentos autónomos o reglamentos constitucionales, sus características. — Antecedentes constitucionales del artículo 120-14 de la Constitución. — Tal norma confiere al Presidente de la República "...un poder subordinante, propio, autónomo igual al de la ley y no compartible con el Congreso; "y por eso los artículos 2º y 3º de la Ley 33 de 1971 son inexecutable ya que este organismo carece de competencia para dictar leyes en materia de ahorro privado.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 18 de agosto de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano César Castro Perdomo, apoyándose en lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución, ha demandado de inconstitucionalidad los artículos 1º, 2º, 3º y 6º de la Ley 33 de 1971, que a la letra dicen:

"Artículo 1º El Gobierno Nacional apropiará anualmente, durante el término de diez (10) años, una partida no menor de doscientos millones (\$ 200.000.000.00) de pesos en términos de valor constante a 31 de diciembre de 1971 según los índices del Banco de la República para suscribir y pagar acciones de la clase "A" en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, partida que el Gobierno debe incluir en el proyecto de presupuesto, sin lo cual no será aceptado por las comisiones de presupuesto del Congreso Nacional.

"Parágrafo. El Gobierno abrirá los créditos y efectuará los traslados presupuestales que exija el cumplimiento de esta ley, si a ello hubiere lugar, para las vigencias de 1971 y 1972.

"Artículo 2º La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, mediante reglamentaciones de su Junta Directiva, podrá emitir y colocar entre sus prestatarios u otras personas, bonos o cédulas que generen recursos para sus programas. Tales reglamentos

regirán desde la fecha en que la Junta Monetaria imparta su aprobación.

"Parágrafo. Modifícase así el artículo primero del Decreto 1083 de 1932.

"Artículo 3º En adelante la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero queda exonerada de toda clase de inversiones forzosas sobre sus exigibilidades. Los incrementos de los depósitos de ahorros que recaude la Caja Colombiana de Ahorros de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero serán invertidos en los programas propios de la Institución, conforme a reglamentaciones de su Junta Directiva.

"Parágrafo 1º Modifícase así el artículo 1º de la Ley 20 de 1959, el artículo 10 del Decreto ley 1691 y el artículo 9º de la Ley 31 de 1965, en lo concerniente a inversiones forzosas de la Caja Colombiana de Ahorros de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

"Parágrafo 2º Las cantidades que, por mandato de las disposiciones mencionadas en el Parágrafo anterior, se hubieren invertido hasta la vigencia de esta ley, serán gradualmente liberadas hasta su total cancelación, por vencimiento, sorteos o amortizaciones finales, y entrarán a aplicarse a los programas previstos en el presente artículo.

"Parágrafo 3º La Junta Monetaria, mediante resoluciones de carácter general señalará las tasas mínima y máxima de interés que reconocerán sobre sus depósitos las Cajas de Ahorros y las secciones de ahorro de los establecimientos de crédito.

".....

“Artículo 6º Autorízase a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para que, mediante reglamentaciones de su Junta Directiva y con la previa aprobación del Gobierno Nacional, constituya empresas filiales, en las cuales podrán participar entidades nacionales adscritas o vinculadas al Ministerio de Agricultura u otras que desarrollen actividades en el sector agropecuario. Esas empresas deberán obedecer, en su estructuración y en su manejo, cuando ello fuera viable a juicio de la Junta Directiva de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, a sanas políticas de descentralización y equilibrio regional”.

En opinión del demandante, los artículos transcritos violan el ordinal 14 del artículo 120 de la Carta fundamental, porque, en síntesis, el Congreso al expedir la ley que los contiene, reglamentó una materia que le está vedada, pues que a partir de la enmienda constitucional de 1968 pasó a ser de la competencia exclusiva del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. “...tales disposiciones contienen —dice la demanda— pautas intervencionistas de la actividad de una persona jurídica de Derecho Público y de Derecho Privado (sic) como es la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero de Colombia, la cual como es de público conocimiento entre sus objetivos contempla la (sic) del manejo y aprovechamiento y la inversión de fondos provenientes del ahorro privado, y resulta que siendo privativa la competencia del señor Presidente de la República conforme a la norma constitucional invocada para adoptar la política intervencionista del Estado sobre estas materias respecto de las cuales legisló el Congreso Nacional a través de la Ley 33 de 1971”. Agrega, respecto al artículo 1º que viola también el 210-1 de la Carta en cuanto implica un gasto establecido por fuera de las reglas de la ley orgánica del presupuesto.

Afirma luego que los artículos que somete a cuestión, expresan una política intervencionista del Estado en materia de ahorro privado y sus finalidades, la que precisamente se adscribió de modo exclusivo al Presidente de la República, por donde se viene en conclusión de que el Congreso ejerció una potestad que le es extraña.

Al descorrer el traslado que le compete, el Procurador General considera lo siguiente:

1º Que el artículo 1º de la ley no es violatorio del 210-1 de la Carta, porque con él se introduce una modificación, a iniciativa del Gobierno, a la ley orgánica del presupuesto, lo cual está permitido. Esta ley, dice, no es inmodificable y mientras para modificarla se guarden las reglas procedimentales señaladas en la Constitución no hay quebranto de la misma. En este entendimiento, el señalamiento de una partida anual para capitalizar la Caja de Crédito Agrario, se arregla no sólo al artículo 210, sino a los números 76-3, 79, 118-6, 209 y 211 de la Constitución.

2º Que los artículos 2º, inciso 1º, 3º parte final del inciso 1º, y parágrafo 3º, son inexequibles porque regulan materias que conforme al artículo 120-14 de la Constitución son de competencia exclusiva del Presidente. Resulta, pues, violado este texto, así como el del artículo 55 ibídem en cuanto contraría el principio de que las ramas del poder público deben actuar dentro de la órbita de atribuciones que de cada una es propia, aun cuando deban colaborar armónicamente a los fines del Estado.

Consideraciones de la Corte

Primera

Se confrontará primeramente el primer artículo de la ley con el 210-1 de la Constitución. Dispone este inciso que el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración. Agrega que en cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones. Por su parte, el artículo 1º de la ley, como ya se vio, ordena al Gobierno Nacional apropiar anualmente, durante el término de 10 años, una partida no menor de 200.000.000.00 de pesos, en términos de valor constante en 31 de diciembre de 1971 según los índices del Banco de la República, para reforzar el capital y las actividades de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, mediante la suscripción y pago de acciones de

la clase "A". Se agrega que el Gobierno debe incluir dicha partida en el proyecto de presupuesto sin lo cual éste no será aceptado por las comisiones respectivas del Congreso. No aparece, en verdad, alteración ninguna a la ley normativa del presupuesto. Se trata de un gasto a cargo de la Nación, para decretar el cual el Congreso es competente (Art. 76-13) siempre que la iniciativa parta del Gobierno (Artículo 79). Este requisito se cumplió, porque como lo recuerda el Procurador, la ley tuvo su origen en el Gobierno, el cual la presentó al Congreso por conducto del Ministro de Agricultura, y porque, además, recibió los debates reglamentarios y la votación propia de ellos. Además, una regla básica del presupuesto, contenida no sólo en su ley normativa sino en el tercer inciso del artículo 210 es que "en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta a las respectivas comisiones y que no corresponde a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior...". Y repárese bien en que el propio artículo de la ley que se examina manda incorporar anualmente la partida en el respectivo proyecto de ley de presupuesto, como condición para que éste sea expedido correctamente, con lo cual no ha hecho cosa distinta de ajustarse estrictamente al mecanismo de orden y seguridad que en este aspecto impone la Constitución al gasto público. Por lo mismo debe concluirse que, desde el punto examinado no existe quebrantamiento de la Carta. Más adelante se verá si por otros aspectos tal constitucionalidad se mantiene.

Segunda

Se estudiarán ahora en su orden los siguientes dos puntos:

a) Naturaleza y objeto de los artículos de la Ley 33 de 1971, cuya legitimidad constitucional se ha puesto en discusión; y

b) Naturaleza jurídica y alcance del ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución.

Punto primero

El artículo 1º dispone que el Gobierno Nacional apropiará anualmente, durante el

término de diez años, una partida no menor de doscientos millones de pesos, en términos de valor constante en 31 de diciembre de 1971 según los índices del Banco de la República, para suscribir y pagar acciones de la clase "A", en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, partida que debe ser incluida en el proyecto de presupuesto, sin lo cual éste no será aceptado por las comisiones de presupuesto del Congreso. El párrafo único autoriza al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales que exija el cumplimiento de la ley, para las vigencias de 1971 y 1972, si a ello hubiere lugar. Se trata, pues de capitalizar, mediante el aporte indicado, a la Caja de Crédito Agrario, por el sistema de suscripción de acciones en la misma cuantía de la apropiación, que son las que conforme al artículo 21 de la Ley 57 de 1931, pertenecen al Gobierno Nacional.

Por el artículo 2º se dispone que la Caja de Crédito Agrario, mediante reglamentaciones de su Junta Directiva, podrá emitir y colocar entre sus prestatarios u otras personas, bonos o cédulas que generen recursos para sus programas, y se agrega que aquellos reglamentos regirán desde la fecha en que la Junta Monetaria les imparta aprobación.

El artículo 3º exonera a la Caja de toda clase de inversiones forzosas sobre sus exigibilidades, y dispone que los incrementos de los depósitos de ahorro que recaude la Caja Colombiana de Ahorros de la misma, serán invertidos en los programas propios de la Institución, conforme a los reglamentos de su Junta Directiva. Consecuente con lo anterior, el primer párrafo de este artículo modifica algunas disposiciones legales "en lo concerniente a inversiones forzosas de la Caja Colombiana de Ahorros de la Caja de Crédito Agrario". El segundo párrafo dispone que las cantidades que forzosamente venía invirtiendo la Caja Colombiana de Ahorros en la Caja Agraria conforme a las disposiciones modificadas, hasta la vigencia de la ley, serán gradualmente liberadas hasta su total cancelación, por vencimientos, sorteos o amortizaciones finales y entrarán a aplicarse a los programas previstos, es decir, a los "propios de la institución" Caja de Crédito Agrario, confor-

me al primer inciso del artículo 3º. Es decir, no solamente se suspende el sistema de inversión forzosa de parte de los fondos provenientes de la Caja de Ahorros sino que se manda liberar los ya invertidos, con el objeto de destinarlos todos a los programas comunes de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. El párrafo 3º dispone, por último, que la Junta Monetaria, mediante Resoluciones de carácter general, señalará las tasas mínimas y máximas de interés que reconocerán sobre sus depósitos las Cajas de Ahorro y las secciones de ahorro de los establecimientos de crédito.

Por último, el artículo 6º, también objeto de la cuestión constitucional, autoriza a la Caja de Crédito Agrario para que, mediante reglamentaciones de su Junta Directiva, y con la previa aprobación del Gobierno Nacional, constituya empresas filiales, en las cuales podrán participar entidades nacionales adscritas o vinculadas al Ministerio de Agricultura u otras que desarrollen actividades en el sector agropecuario. Agrega que esas empresas deberán obedecer, en su estructuración y en su manejo, cuando ello fuere viable a juicio de la Junta de la Caja de Crédito Agrario, a sanas políticas de descentralización y equilibrio regional.

Como puede observarse del repaso anterior, de los tres primeros artículos objeto de la demanda, el 2º y el 3º de la ley presentan en su conjunto toda una política oficial en cuanto a las actividades de la Caja de Crédito Agrario, para lo cual afecta directamente una de ellas, como es la del ahorro. La denominada Caja de Ahorros de esta empresa oficial, es una simple sección de la última y sus bienes le pertenecen, como resulta de los artículos 1º y 2º del Decreto extraordinario Nº 1472 de 1955, convertido en norma permanente por la Ley 141 de 1961. Dice el primero, en efecto, que con el fin de contribuir al cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1529 de 1954 sobre aumento de capital de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Gobierno queda facultado para transferir a dicha Institución, a cambio de acciones de la misma, "la propiedad que tiene sobre el capital y reservas de la Caja Colombiana de Ahorros por el precio en que figuran en los libros de éste". Y agrega el 2º, que verificado di-

cho traspaso, la Caja de Crédito Agrario adquiere todos los derechos y bienes y asume el cumplimiento de todas las obligaciones de la Caja Colombiana de Ahorros, "la cual seguirá funcionando como sección de ahorros de la primera". Hay más. Las normas modificadas por el párrafo 1º del artículo 3º de la ley que se estudia, establecían una inversión forzosa pero reducida del capital de la Caja de Ahorros en acciones de la de Crédito Agrario, Industrial y Minero, con el objeto de reforzar su capital e intensificar sus programas. Ese tipo de inversión se abolió por el primer inciso del artículo 3º, como ya se anotó, para cambiarlo por un sistema en el que los incrementos de los depósitos de ahorros que recaude la Caja de Ahorros de que se viene hablando "serán invertidos en los programas propios de la institución, conforme a reglamentaciones de la Junta Directiva". De manera que el propósito de la ley, en las disposiciones comentadas, ha sido el de señalar un encauzamiento del ahorro privado, recogido a través de la Caja Agraria por intermedio de su sección de ahorros, hacia la capitalización de la empresa y la mejor realización de sus programas. Se busca, pues, por este extremo, un determinado aprovechamiento social del ahorro, una orientación del mismo con fines sociales. Se va aún más lejos cuando el tercer párrafo del mismo artículo 3º autoriza a la Junta Monetaria para fijar las tasas de interés que todas las secciones y Cajas de Ahorros y no solamente la de la Caja de Crédito Agrario, deberán reconocer sobre sus respectivos depósitos.

Los dos artículos que se vienen examinando constituyen un conjunto doctrinario, político y axiológico que impide su examen separado o su desmembración. Si bien por el primer artículo de la ley se capitaliza parcialmente toda la empresa, por los dos restantes se concluye la tarea incrementando tal capitalización con el refuerzo del ahorro captado en una sección de la Caja Agraria. Y todo se endereza al cumplimiento de los programas propios de la entidad, de donde resulta lógicamente imposible seccionar dichos programas, para de igual modo analizar separadamente cada uno de los preceptos comentados. Quizás el único aislable, y sólo parcialmente, sería el del ter-

cer párrafo del artículo 3º en cuanto al autorizar a la Junta Monetaria para fijar las tasas de interés de los depósitos de ahorro, comprende la totalidad de las instituciones de ahorro y no sólo a la sección de ahorro de la Caja de Crédito Agrario. Mas aún procediendo así, no podría eludirse la conclusión de que el precepto se refiere inequívocamente a un aspecto de la política del Estado en relación con el manejo del ahorro privado y su aprovechamiento.

Cuanto al artículo 6º, la situación es diferente. Se refiere él a un aspecto administrativo de la organización de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, como es la posibilidad de constituir empresas filiales con participación de entidades nacionales adscritas al Ministerio de Agricultura o de otras que desempeñen actividades en el sector agropecuario, agregando que, en cuanto fuere posible, a juicio de la Junta, ello se haga atendiendo a "sanas políticas de descentralización y equilibrio regional". Los dos propósitos de la norma, el de autorizar la constitución de filiales y el de favorecer con ellas a diferentes regiones del país suponen una política expansionista, que bien puede adelantarse sin afectar los programas de la empresa ni tocar para nada lo relativo al renglón de fomento y canalización del ahorro hacia actividades de progreso social como ocurre con los restantes artículos. Cuanto al artículo 1º, inciso 1º, se limita a capitalizar la Caja mediante un aporte de \$ 200.000.000.00 anuales, sin que tal medida implique necesariamente intervención en el manejo del ahorro. Es además función propia y exclusiva del Congreso, previa iniciativa del Gobierno, que éste no podría tomar so pretexto de ejercer las facultades del artículo 120-14. No hay, por este aspecto, violación de la Carta.

Punto segundo

Dice el artículo 120-14 de la Carta:

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa; ... 14. Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales

o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado". (Art. 41 A. L. Nº 1 de 1968).

Qué clase de atribución es ésta? En nuestra organización constitucional son varias las que están asignadas al Presidente. Distribuido como se halla el ejercicio del poder político en tres ramas, cada una con funciones propias pero ejercidas de modo coordinado y armónico para mantener un equilibrio institucional, al Presidente se han señalado funciones y deberes en relación con la jurisdiccional y la legislativa aparte de las que le competen como cabeza de la administrativa. Dentro de un esquema sencillo, pero exacto, puede, pues, afirmarse que primordialmente corresponde al Congreso la de legislar, a los jueces la de interpretar y aplicar la ley en su juzgamiento y al Gobierno la de administrar, aunque excepcionalmente una de esas ramas ejerza funciones que no encajan en su naturaleza, como cuando el Congreso cumple algunas de carácter judicial. Pero todas ellas tienen un mismo origen, una sola fuente y un solo eje de mando, es, a saber, la Constitución Nacional. Por lo mismo, tanto en la competencia para ejercerlas, como en el modo de cumplirlas deben mantener un arreglo permanente y absoluto con la suprema regla del orden institucional, que es la Carta Política. Tal la explicación política-jurídica de su artículo 55 cuando expresa que "son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional", y agrega: "El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

Ahora bien. La tarea de la administración, o propia de la rama ejecutiva, es principalmente subordinada en cuanto consiste en tomar de modo permanente aquellas medidas necesarias para realizar y hacer cumplir la voluntad de la ley. Es el primero y principal colaborador del Congreso. El supuesto necesario de su acción es la ley hasta el punto de que sin ella no podrían existir sus actos por sustracción de materia. Tales actos han sido llamados por la doctrina "de administración" o "administrativos", no sólo para expresar su función

y destino sino también su origen en cuanto provienen de la rama administrativa y de una autoridad que dentro de ella, ha sido calificada precisamente por la Carta, como "suprema autoridad administrativa", o, en otros términos, máximo poder de ejecución. Y aunque es este un aspecto formal de la clasificación de aquellos actos, no empece en modo alguno su calidad sustancial de subordinados ni dejan de mostrar a través suyo la preeminencia de la función legislativa del Congreso como expresión de un sistema democrático de Gobierno. Si se repasa cuidadosamente el texto del artículo 120 de la Carta, no es difícil concluir que la mayoría de las funciones que por él se asignan al Presidente como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa, se hallan condicionadas expresamente o de modo implícito pero necesario a cuanto la ley disponga, bien sea la ya dictada o la que en el futuro se dicte.

Excepcionalmente, la Constitución permite al Presidente expedir actos jurídicos no subordinados a ley previa, ya sean de carácter particular o general. Dentro de los casos previstos en el artículo 120, pueden citarse los contenidos en los numerales 6º, parte primera, 7º, 9º y 12 que suponen la facultad directa de dictar preceptos sobre la materia respectiva. En efecto, cuando dispone de la fuerza pública y toma medidas encaminadas a mantener el orden (6 y 7); cuando provee a la seguridad exterior del país defendiendo su independencia y honra así como la inviolabilidad de su territorio (9); cuando reglamenta la instrucción pública dentro de la esfera de su competencia (12); cuando como Jefe de las relaciones internacionales dicta normas atinentes a tales función y servicio, actúa ciertamente como autoridad administrativa pero a través de actos que tienen la característica especial de que su origen y fuente es la propia Constitución y no la ley. Por razones, cuya carga de historia y de doctrina es especial en cada caso, el constituyente quiso que aquellas funciones se cumplieran directamente por el Presidente, o más técnicamente hablando, por el Gobierno, por medio de actos que son los propios de su naturaleza, pero con la fuerza y sustancia que corresponden a la ley. No se trata en esos casos

de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar "autónomos" o "reglamentos constitucionales". Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

A la luz de las instituciones nacionales se les pueden ver las siguientes características:

a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;

b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;

c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;

d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apuntan hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el caso del artículo 120-12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compartible con el Congreso;

e) El control constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tri-

bunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo.

En lo que respecta al ordinal 14 del artículo 120, objeto de este examen, conviene recordar que antes de la enmienda de 1968, la competencia del Gobierno para intervenir las instituciones bancarias se consignaba en numeral marcado con el número 15, pero destinada solamente a "ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de Emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes"; es decir, que se trataba de una función administrativa corriente y subordinada que debía cumplirse dentro del marco de la legislación sustantiva vigente, bien a través de decretos reglamentarios, ora mediante decretos ejecutivos, pero en ningún caso con el carácter de autónomos. Además, la función de inspeccionar, por su propia naturaleza es administrativa y se cumple a través de medidas de ejecución de igual carácter. Después de la enmienda esta función quedó consignada en el numeral 15, pero limitada a "los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles", excluyendo el Banco de Emisión, y manteniéndole la misma naturaleza puramente administrativa. La intervención sobre el Emisor y sobre instituciones que manejen, aprovechen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado, pasó a ocupar el sitio del viejo numeral 14 en los términos siguientes:

"Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

Atendiendo exclusivamente a su texto, cabe preguntar el significado de la locución "ejercer como atribución constitucional propia". Ejercer es actuar, cumplir una tarea o misión, desempeñarse en alguna actividad. "Atribución constitucional", tanto vale como decir prerrogativa emanada de la voluntad del Constituyente y consagrada en la Carta Fundamental. Sin calificativo alguno, es expresión equívoca que puede tomarse como una cualquiera de las facultades que puede cumplir el Gobierno, todas

las cuales reposan en el Estatuto fundamental. Mas precedida del adverbio modal "como" y subseguida del adjetivo "propia", adquiere un valor preciso y claro en el sentido de que tal facultad se ejerce con el carácter de prerrogativa o poder originario o primario y en ningún caso compartido. Se viene, pues, en conclusión de que este camino conduce a descubrir una prerrogativa presidencial de carácter exclusivo y de origen estricta y puramente constitucional.

Desde otro punto de vista, halla la Corte que el Constituyente de 1968 en este aspecto, hizo sin vacilaciones un cambio de competencias al trasladar al Gobierno una que normalmente había venido correspondiendo al Congreso, como era la de legislar en materia bancaria e intervenir en ese aspecto de la vida económica con apoyo en el antiguo artículo 32, sin que pudiera desprenderse de ella a través de la concesión de facultades extraordinarias. En efecto, la manifiesta tautología que envuelve la locución que se examina, no se consignó en volandas sobre el texto constitucional, sino intencionalmente, para significar que a partir de entonces la función señalada en el numeral 14 dejaba de corresponder al Congreso, con lo cual se tienen hoy dos modos de intervención estatal en la economía privada así como en los servicios privados y públicos: la que de modo general puede realizarse "por mandato de la ley", es decir, por acto del Congreso, bien cumplido directamente o a través del mecanismo de las facultades del artículo 76-12, conforme al artículo 32, y la que puede ejercer el Gobierno, de modo exclusivo, a través de la facultad contenida en el artículo 120-14 sobre el Banco Emisor y sobre las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Esta última, que según el propio texto será la "necesaria", apunta, como toda la intervención estatal, hacia los fines señalados en el citado artículo 32, comunes al fenómeno institucional intervencionista, pero dentro del campo propio de la materia a que se encuentra limitada, es decir, hacia la canalización del ahorro a fines de provecho social. Es decir que la mencionada intervención, sólo puede llevarse a cabo

sobre las actividades de personas naturales o jurídicas cuyo objeto sea el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado.

Por lo demás, la historia de la expedición de la norma así lo confirma. Las intervenciones de los Senadores Darío Echandía, Carlos Restrepo Piedrahita, Alfonso López Michelsen, Diego Tovar Concha y Juan José Turbay, y el texto de la proposición definitiva que corresponde al numeral en estudio, presentada por los Senadores Restrepo Piedrahita y Turbay, demuestran que cuanto se quiso, fue dotar al Gobierno de un poder especial de intervención, no compartido con el Congreso pero ideológicamente ubicado dentro de las finalidades del artículo 32, tanto sobre el Banco Emisor como sobre las actividades de personas naturales o jurídicas cuyo objeto fuera el manejo, aprovechamiento o inversión del ahorro privado. (Tomado de las Actas Nº 34 de 10 de noviembre de 1966, sin número de 16 de noviembre del mismo año y 11 de 22 de febrero de 1967. Archivo del Congreso).

Sabido como es que el medio legal mediante el cual el Gobierno actúa, es principalmente el de los Decretos, la Corte estima que el ordinal 14 del artículo 120 ha caracterizado inequívocamente una modalidad de ellos conocida doctrinariamente como "decretos autónomos" o "reglamentos constitucionales", atrás comentados, y cuyo rasgo fundamental consiste en ser la expresión de un poder subordinante, propio, autónomo, igual al de la ley y no compartible con el Congreso.

De cuanto antecede se concluye que siendo prerrogativa propia y exclusiva del Gobierno intervenir por medio de decretos autónomos o reglamentos constitucionales en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, según el artículo 120-14 de la Constitución, los artículos 2º y 3º de la Ley 33 de 1971, que se ocuparon de la misma materia, son inexecutable por incompetencia en el Congreso para dictar leyes sobre el particular. Respecto del artículo 1º de la ley, debe obser-

verse, finalmente y en concordancia con lo antes visto, que por el aspecto relativo a las reglas de la ley orgánica del presupuesto, no contraría el artículo 210-1 de la Carta y que por el que se examina en último lugar, tampoco la quebranta, pues no implica una violación de la competencia establecida por el artículo 120-14 de la misma.

Ocurre igual cosa respecto del artículo 6º, pues como atrás se vio, comprende una autorización para expandir y descentralizar las actividades de la Caja Agraria, tarea que puede cumplirse sin chocar con lo dispuesto en el artículo 120-14 de la Constitución.

Confrontados los artículos 1º y 6º de la Ley 33 de 1971 con los restantes preceptos constitucionales, no se observa violación de los mismos.

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

Resuelve:

1º. Son inexecutable los artículos 2º y 3º con sus respectivos párrafos, de la Ley 33 de 1971.

2º. Son executable los artículos 1º y 6º de la misma ley.

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno Nacional, Ministros de Hacienda y Crédito Público y Agricultura. Archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Justicia penal militar.

“Habeas Corpus”: (1) Personas capturadas por autoridades no competentes para instruir el respectivo proceso. (2) Términos en favor de capturados por delitos comunes adscritos a la justicia castrense. — Doctrina reiterada de la Corte sobre las facultades excepcionales en estado de sitio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 29 de agosto de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. El control constitucional

1. La Presidencia de la República, Secretaría General, con oficio N° 11687 de 19 de julio de 1972, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo N° 1267 de la misma fecha, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, por auto de 25 de julio del año en curso se dispuso fijar en lista el negocio, por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto 432 de 1969.

3. Durante el término de fijación en lista, no hubo intervención alguna por parte del Procurador General de la Nación o de otro ciudadano, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

III. Texto del decreto

1. El texto del decreto objeto de la revisión, es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1267 DE 1972

“(julio 19)

“por el cual se dictan normas sobre apre-

hensión de personas y se amplían unos términos judiciales.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo N° 0250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1° Las autoridades civiles o militares que conforme a las disposiciones vigentes, incluidas las de estado de sitio, retuvieren o capturasen personas por la comisión de hechos que a esas mismas autoridades no correspondiere juzgar o sancionar, deberán poner los capturados a disposición del juez competente para investigar los hechos dentro de las 48 horas siguientes a la captura, junto con las pruebas allegadas.

“Artículo 2° En los procesos por delitos comunes adscritos al conocimiento de la justicia penal militar la indagatoria deberá recibirse dentro de los tres (3) días siguientes a aquél en que el capturado haya sido puesto a disposición del juez. Terminada la indagatoria o vencido el término aquí señalado, la situación del aprehendido deberá definirse dentro de los seis (6) días siguientes, ordenando su detención preventiva, si hubiere prueba que lo justifique, o su libertad inmediata. Estos términos se aumentarán hasta otro tanto si hubiere más

de dos capturados en el mismo proceso y la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha.

“Artículo 3º El presente decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 19 de julio de 1972”.

2. Este decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, y la copia de él debidamente autenticada.

III. Antecedentes

1. Como antecedente inmediato del Decreto Nº 1267, se cita el Decreto legislativo 250 de 1971; por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

2. El Decreto legislativo Nº 250 antes mencionado, fue dictado por el Presidente de la República, previo concepto del Consejo de Estado y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho, o sea, reúne los requisitos formales indicados en el artículo 121 de la Carta.

IV. Consideraciones

Primera

1. El artículo 1º del Decreto legislativo Nº 1267 señala un término especial, garantía de la libertad de las personas a que se refiere. Por su virtud, no podrán retenerse o detenerse indefinidamente a quienes se considere vinculados a la comisión “de hechos que a esas mismas autoridades no correspondiere juzgar o sancionar”; éstos, deberán ser puestos “a disposición del juez competente para investigar los hechos dentro de las 48 horas siguientes a la captura, junto con las pruebas allegadas”.

2. Esta previsión legislativa encaja dentro de los poderes que la situación anormal del estado de sitio confiere al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 121

de la Constitución. Es una medida adecuada o conducente, tanto para el mantenimiento del orden público como para su restablecimiento. Y armoniza con la del ordinal 3º del artículo 12 del Código de Procedimiento Penal, que dice: “... Si la autoridad a quien se diere la denuncia no fuere competente para iniciar la investigación la pasará, dentro de las 24 horas siguientes, a la que lo sea”.

Segunda

1. La primera parte del artículo 2º del mencionado Decreto 1267 reitera la garantía procesal establecida en el Artículo 434 del Código de Procedimiento Penal que dice: “... La indagatoria deberá recibirse a la mayor brevedad posible dentro de los tres días siguientes a aquél en que el capturado haya sido puesto a disposición del juez...”

Aumenta sí el término señalado en el inciso 2º del artículo 508 del Código de Justicia Penal Militar, que dice: “Esta diligencia (la indagatoria) se llevará a efecto dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se hubiera verificado la captura o comparecencia del procesado, y en ella no podrán intervenir ni la parte civil ni el fiscal”.

2. La segunda parte del mismo artículo ratifica, igualmente, la garantía procesal definida en el artículo 437 del citado Código de Procedimiento, cuyo texto es el siguiente: “Terminada la indagatoria o vencido el término señalado en el artículo 434, la situación del aprehendido deberá definirse a más tardar, dentro de los 5 días siguientes, decretando la detención preventiva si hubiere prueba que lo justifique u ordenando su libertad inmediata...”.

Al respecto, el artículo 521 del Código de Justicia Penal Militar establece: “Terminada la indagatoria, dentro de las 24 horas siguientes, se dictará auto de detención o se pondrá en libertad incondicional al sindicado”.

3. Estos preceptos sustanciales, reiterados, que atañen al respeto de la persona y al ejercicio de la libertad, aparecen estimados como necesarios a los fines del artículo 121 de la Constitución. Su vigencia permite,

cuando fuere el caso, dar aplicación a las normas del Título IV, Libro III, del Código de Procedimiento Penal, que regulan el recurso denominado "Habeas Corpus".

Tercera

En estas condiciones, el Decreto que se revisa tiene base constitucional suficiente, y su contenido y desarrollo concuerdan con la doctrina permanente de la Corte sobre la materia, la cual está consignada en fallos anteriores y recientes como los de 18 de febrero, 27 de abril y 15 de junio del año en curso.

V. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1267 de 1972 (julio 19) "por el cual se dictan normas sobre aprehensión de personas y se amplían unos términos judiciales".

Comuníquese a la Presidencia de la República y a los Ministros de Gobierno, Justicia y Defensa Nacional.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Butrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

EXHIBICION DE PELICULAS

De acuerdo a los Arts. 16 y 39, inciso 2º de la C. N., al Estado le corresponde velar por la guarda de la moral; de aquí que se inspeccione la presentación de cintas cinematográficas al público. — Pero la entidad encargada de aprobar o improbar la presentación de una película está sometida a un término perentorio para decidir en cualquier sentido, porque no puede permanecer indefinidamente a su consideración, ya que esta garantía debe ser armonizada con la consagrada en el artículo 45 ibídem, sobre la pronta resolución a las peticiones de cualquier ciudadano.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., agosto 29 de 1972.

“Decreta:

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Enrique Romero Soto).

Los ciudadanos César Castro Perdomo, Ramiro Araújo Grau y Emilio Robledo Uribe, piden en acción pública de inconstitucionalidad, la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 7º del Decreto extraordinario Nº 2055 de 1970 en la parte que dice:

“Si el Comité, vencido dicho término, no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para personas mayores de 12 años y autorizada su exhibición”.

Texto completo de la norma parcialmente acusada

“DECRETO NUMERO 2055 DE 1970

“(octubre 29)

“por el cual se adicionan y modifican algunas disposiciones del Decreto-ley 1355 de 1970.

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora que ella establece,

“.....

“Artículo 7º Las películas deberán ser clasificadas por el Comité dentro de los quince (15) días siguientes a su primera exhibición ante él. Si el Comité, vencido dicho término, no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para mayores de 12 años y autorizada su exhibición.

“Contra las decisiones del Comité de Clasificación procede: el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación. Si el Comité no resolviera la reposición en los diez (10) días hábiles siguientes a la interposición del recurso, éste se entenderá negado, y, tanto en este caso como en el de la resolución desfavorable del recurso, el interesado podrá apelar ante el Ministro de Comunicaciones, cuya decisión agota la vía gubernativa”.

Señalan los actores como violados los artículos 39 y 16 de la Constitución Nacional y en cuanto al primero expresan:

“El concepto de la violación lo hacemos consistir en que mientras el precepto constitucional hace obligatoria la inspección del Estado Colombiano sobre las actividades humanas, ya sea respecto a las profesiones liberales en general o en particular, ora sobre determinados oficios u ocupaciones,

comprendiéndose dentro de esa clase de actividades humanas inspeccionables la de los distribuidores y exhibidores de películas cinematográficas, quienes son los que se ocupan de proporcionar al público las películas de diversa índole que se importan y se producen en el país, con fines especulativos, como es de público conocimiento, y a precios libres y remuneradores y debiendo comprender aquella inspección del Estado Colombiano una permanente e infatigable labor de defensa de principios éticos y en forma positiva, encaminada al respeto de la moral pública, a la seguridad del Estado y a la salud de la comunidad, para que en toda ocasión estén protegidos esos bienes espirituales, y la conducta de los asociados se ajuste a ellos, en cambio por medio de la disposición acusada parcialmente y que dice textualmente: "Si el Comité, vencido dicho término, no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para personas mayores de doce (12) años y autorizada su exhibición", se está poniendo fuera del alcance de la actividad positiva del Estado, la calificación humana de una determinada película, que aunque sea delictuosa e induzca al delito o haga su apología y deba ser prohibida conforme a las demás normas de la moral y del Estatuto Nacional de Policía en la parte relativa a la reglamentación del cine, sin embargo hay que autorizarla por virtud de la presunción que se establece, ya que basta la demora en quince (15) días del Comité de Clasificación de Películas, en adoptar su decisión sobre esa misma película, para que sea autorizada y exhibible, aun cuando sea delictuosa y deba ser prohibida por atentar contra la moral pública, contra la seguridad del Estado y contra la salubridad de nuestros compatriotas. (Subrayados de los demandantes).

"La presunción impugnada en esta demanda atentaría en la práctica contra los bienes espirituales que el artículo 39 de la Constitución Nacional defiende y garantiza; en tratándose de reglamentaciones de actividades como la de los distribuidores y exhibidores de películas e indispensables que se respeten en todas las ocasiones".

Y en cuanto a la violación del artículo 16 exponen:

"El concepto de violación lo hacemos consistir en que mientras la norma constitucional da prevalencia dentro de las funciones estatales a aquellas que tocan con la defensa de la persona humana, protegiendo sus derechos naturales, y en especial su vida física, su patrimonio moral, su honra, y su patrimonio económico, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, quedando incluido dentro de aquella protección como ya se advirtió, la defensa de los haberes morales del hombre, en cambio mediante la norma demandada se hace caso omiso de aquella protección; porque se autorizan las películas buenas y malas moralmente, y las delictuosas, por la sola circunstancia de que no haya sido adoptada ni en favor ni en contra de ella, una decisión".

Además de las consideraciones anteriormente transcritas se extienden los actores en otras como que la razón de ser y el fundamento de la ordenación de la sociedad tiene como finalidad el bien común de los asociados; que al Estado incumbe por medio del Régimen de Policía prevenir la delincuencia, vigilar que no se irrespete la moral pública y que no se atente contra la salud del pueblo, para concluir que la abstención de clasificar las películas no es cumplir el mandato constitucional de la vigilancia de las actividades lucrativas.

El Procurador acoge la tesis de los demandantes y coadyuva su petición de inexecutable de la norma parcialmente acusada, aduciendo que se infringe el artículo 16 de la Carta por dos razones:

"1) Porque omite el cumplimiento de un deber social del Estado adscrito a su competencia, cual es el de asegurar la protección de la honra de las personas y de su patrimonio moral.

"2) Porque absteniéndose de cumplir un deber social que le asigna el Estado por intermedio suyo no está protegiendo a dichas personas en su honra y haber moral".

Y en cuanto al artículo 39 dice:

"...En materia de inspección de oficios cuya actividad colinde siquiera con la moralidad y seguridad públicas no puede el legislador ordinario o extraordinario, sin vio-

lar la Constitución, abandonar su obligación constitucional a la simple discrecionalidad de organismos encargados de desempeñar la función de guarda e inspección del orden público. El aserto no admite reticencias ni matices”.

No sobra destacar la afirmación que el Procurador hace respecto de la responsabilidad del Comité de Clasificación, así:

“Es incuestionable que el presupuesto normativo presentado comportará sin lugar a dudas la consiguiente responsabilidad de los integrantes del Comité que, por omisión, incumplan eventualmente con su función de clasificación, en tiempo oportuno, de toda película cinematográfica que sea sometida a su consideración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 51 de la Carta y de acuerdo a las normas legales pertinentes que desarrollan aquella responsabilidad”.

Consideraciones

1ª La Ley 16 de 1968 en su numeral 13 del artículo 30 facultó al Gobierno para “expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia...”, extendiendo temporalmente tal autorización hasta el 29 de marzo, inclusive, de 1971; el Decreto extraordinario 2055 de 1970, de octubre 29, al que pertenece la norma acusada, no excede, por el aspecto de temporalidad, el término indicado en la ley, ni se sale de las facultades otorgadas en la misma.

2ª El inciso segundo del artículo 39 de la Constitución Política dice: “Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas”.

Este mandato constitucional ordena inspeccionar, toda actividad humana relacionada con profesiones y oficios, en lo atinente a tres finalidades diferentes; la guarda de la moralidad, la seguridad de las personas y la salubridad colectiva; la primera hace referencia a las buenas costumbres y a las acciones humanas que son el objeto de la moral; la segunda busca garantizar la integridad física de los habitantes, en todos los órdenes y la tercera tiende a la protección de la salud de las personas.

La guarda de las buenas costumbres y la preservación de ellas en el desarrollo de la actividad humana especialmente en el ejercicio de los oficios, ha sido el principal límite que los constituyentes de todos los tiempos han puesto a la libertad de trabajo.

3ª Por medio del servicio de Policía, el Estado debe cumplir este mandato como función primaria y en desarrollo del principio de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes; las buenas costumbres constituyen el patrimonio moral del pueblo y se deben proteger contra todo acto que las lesione. En cuanto a la exhibición de películas cinematográficas, que es un oficio, indiscutiblemente debe ser inspeccionado y vigilado para que no haya mengua o detrimento de los derechos individuales y sociales, por los aspectos de moralidad, seguridad y salubridad públicas.

4ª En el Decreto-extraordinario 1355 de 1970, expedido también con las facultades conferidas al Gobierno por la Ley 16 de 1968 citada antes, se cumplió el mandato constitucional de guardar la seguridad y salubridad individual y colectiva, en cuanto a espectáculos públicos en general, así:

“El Jefe de Policía impedirá la realización de espectáculos en recinto o lugar propio o que no ofrezca la debida solidez o que no cumpla con los requisitos de la higiene.

“También podrá impedir los espectáculos que sometan a gran riesgo a los espectadores. (Artículo 144)”.

5ª Por lo que se refiere al cine en particular, tiene su reglamentación en los artículos 151 a 159 del Decreto 1355, modificados por el 2055 del mismo año, la que se resume: ninguna película podrá exhibirse, en sala o sitio abierto al público, sin autorización previa de un Comité de Clasificación de Películas; este Comité se integra por cinco miembros, así: un experto en cine, un abogado, un sicólogo, un representante de la Asociación de Padres de Familia y otro de la Curia Arquidiocesana, todos, con excepción del último, designados por el Presidente de la República; la clasificación se hace según la edad del público asistente, sin que pueda ser recortada la película para

suprimir determinadas escenas; la facultad del Comité se limita a autorizar o prohibir la exhibición y a este respecto el artículo 6º del Decreto 2055 de 1970, que modificó el 156 del 1355 del mismo año, determina: "Solo podrán ser prohibidas las películas que inciten al delito o hagan su apología".

De la manera antedicha, el Gobierno trata de ejercer su facultad de proteger la honra de las personas y de inspeccionar el oficio de presentación al público de cintas cinematográficas en lo relativo a la moralidad pública, a tenor de los artículos 16 y 39 de la Constitución.

Pero, como de acuerdo con el artículo 45 de la Carta Política, los ciudadanos tienen derecho a una "pronta resolución" de sus peticiones, la que hacen los exhibidores de películas para que sean clasificadas, a fin de poder presentarlas al público, no puede permanecer indefinidamente a la consideración del Comité Clasificador. Por eso, el artículo 7º acusado fijó a éste 15 días de término para efectuar la clasificación, y agregó: "Si el Comité, vencido dicho término no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para mayores de 12 años y autorizada su exhibición".

En esta forma trata de conciliar el reglamento la necesidad de inspeccionar el oficio mencionado con el derecho de los exhibidores a que la mora del Comité no se convierta en una manera de impedir la proyección de una cinta cinematográfica. Si el modo empleado para hacer esa conciliación es inconveniente, porque no se compadece con el fin de la inspección o porque le resta efectividad o por cualquier otro defecto o yerro en la previsión legislativa, no

corresponde decirlo a la Corte en un fallo sobre inconstitucionalidad, ajeno al juzgamiento de la eficacia o conveniencia de los preceptos legales.

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

Resuelve:

Es exequible la parte del artículo 7º del Decreto extraordinario número 2055 de 1970 que dice: "Si el Comité, vencido dicho término, no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para personas mayores de 12 años y autorizada su exhibición".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Ministerio de Comunicaciones, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Abel Naranjo Villegas, Conjuez; Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



SALVAMENTO DE VOTO

Por considerar que el Gobierno no ha reglamentado los espectáculos públicos por el aspecto de la moralidad, salvamos el voto en cuanto a la parte motiva de esta sentencia, aduciendo las razones aceptadas en la ponencia presentada por el Magistrado Luis Sarmiento Buitrago y adoptada por la Sala Constitucional de la Corte, que dice:

La norma acusada tiene para los demandantes dos visos de inconstitucionalidad: porque el silencio del Comité de Clasificación conlleva una presunción de que la película, así invite al delito o haga su apología, es buena y exhibible; y porque la falta de clasificación es una omisión en el cumplimiento de un mandato expreso de la Carta que obliga al Estado a proteger el patrimonio moral del pueblo colombiano.

A. Que el silencio del Comité pueda considerarse como una presunción de que una película en sí censurable por incitar al delito o hacer su apología se convierta en buena y apta para públicos mayores de 12 años, es cierto; pero esta presunción que sería simplemente legal, como todas las que expresamente no son de derecho, es desvirtuable, ya que el Gobierno no pierde su atribución de suspender la exhibición de películas que atenten contra el orden público; así lo establece el Art. 145 del C. de Policía, que dice:

“Por motivos de orden público, la policía podrá aplazar la presentación de un espectáculo o suspender su desarrollo”.

Contra el orden público y el bien común no puede presumirse la existencia de derecho alguno.

El ejercicio de la libertad individual y de los derechos que en ella se originan tienen un solo límite que es la conservación o el restablecimiento del orden público; y éste se afecta por la incitación al delito y su apología; ya dijo la Corte:

“Libertad y orden forman el díptico que enumera los fines, asuntos, sujetos y medios del derecho policivo”. (Sentencia de marzo 12 de 1971).

No hay violación de la Constitución por este concepto.

B. Tanto los demandantes como el Procurador General coinciden en la afirmación de que el legislador extraordinario por omisión vulnera la obligación que la Carta impone al Estado de defender la honra de los ciudadanos (Art. 16) y el deber de inspeccionar los oficios en cuanto a la moralidad pública se refiere (Art. 39).

La norma acusada sólo contempla las películas sujetas a control del Comité por el aspecto de la seguridad y la salubridad públicas y éste no puede prohibir la exhibición de ellas sino cuando incitan al delito o hacen la apología del mismo. Aún en el caso de que la clasificación se hiciese dentro del término de quince días, la inmoralidad de una película no caería bajo el control o censura del Comité porque el estatuto de Policía se lo prohíbe. Una declaratoria de inconstitucionalidad, en nada corregiría la deficiencia de la ley porque, se repite, los atentados contra la moral pública no son objeto que atañe, de acuerdo con la reglamentación dicha, al Comité de Clasificación de películas.

Esta omisión del Estado no se subsana sino dando cumplimiento positivo a los preceptos de la Carta que entregan la guarda de la moral social a las autoridades de la República, tanto más necesaria en la época actual en que pretende trocarse un oficio que debe ser motivo de promoción cultural y artística por una acentuada desviación que exalta el vicio y pervierte la conciencia social.

La acción de inconstitucionalidad no puede versar sobre omisiones sino sobre normas positivas de derecho que en alguna

forma lesionen preceptos superiores contenidos en la Constitución.

Ni aun puede suponerse que la omisión o silencio del legislador se convierta en una actitud positiva que obligue a la Corte a pronunciarse sobre inconstitucionalidad, porque hay norma expresa, no acusada, que

veda al Comité de Clasificación pronunciarse sobre la moralidad de una película.

Fecha, ut supra.

*Eustorgio Sarria, Abel Naranjo Villegas, Con-
juez, Luis Sarmiento Buitrago.*



CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Competencia de la justicia penal militar.

Delitos de homicidio y lesiones personales cometidos contra miembros de las Fuerzas Armadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 1º de septiembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

Para dar cumplimiento al párrafo del artículo 121 de la Carta, la Secretaría General de la Presidencia de la República ha enviado copia auténtica del Decreto legislativo número 1315 de 31 de julio del año en curso, que lleva la firma del Presidente y todos los Ministros, y en cuyo artículo único se dispone en relación con los ilícitos de conocimiento de la justicia penal militar:

“El numeral 3º del artículo 1º del Decreto legislativo número 1989 de 1971 quedará así:

‘Los delitos intencionales de homicidio y de lesiones personales que se cometan contra los miembros de las Fuerzas Armadas y los civiles que se hallen al servicio de las mismas, excepto los ocasionados en riñas que se originen por actos extraños o ajenos al servicio.’”

Antecedentes directos del Decreto que se estudia son el número 250 de 1971, dictado con las firmas del Presidente y todos los Ministros, previo concepto del Consejo de Estado, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional; y el legislativo número 1989 del mismo año, por el cual se atribuyó competencia transitoria a la justicia penal militar para conocer, mediante el procedimiento de Consejos de Guerra Verbales, de ciertos delitos, decreto éste que fue declarado exequible por la Corte en sentencia de 9 de noviembre de 1971.

La diferencia entre la disposición modificada y la que ahora se consulta, radica en que aquélla daba la especial competencia de que trata para el conocimiento de los delitos de homicidio y lesiones personales que se cometieran contra los miembros de las Fuerzas Armadas y los civiles a su servicio, en tanto que la última limita tal competencia a los delitos mencionados cuando se cometen intencionalmente y, al mismo tiempo, excluye del conocimiento de la justicia penal militar los ilícitos referidos, “ocasionados en riñas que se originen por actos extraños o ajenos al servicio”.

Nada hay de objetable en el decreto consultado, pues tanto él como su antecedente, comprenden una materia que por estar directamente relacionada con el orden público y su restablecimiento, caen dentro de la esfera constitucional del artículo 121 de la Constitución. Además, denota disminución de la rigidez inicial con que el Gobierno juzgó necesario tratar el problema en época anterior, en cuanto devuelve a los jueces comunes el conocimiento de negocios que ordinariamente les competen.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y en ejercicio de la competencia que le atribuyen el párrafo del artículo 121 y el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo número 1315 de 31 de julio de 1972 “por el cual se modifica el Decreto legislativo número 1989 de 1971”.

Cópiese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Sa-

lazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Butrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Régimen de remuneraciones y prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de sus entidades descentralizadas. La Ley 7ª de 1970 no facultó al Ejecutivo para legislar en esta materia, por eso es inexecutable el Decreto 2334 de 1971.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 7 de septiembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano José A. Pedraza Picón pide que se declare inexecutable el Decreto 2334 de 1971, por haberse dictado fuera de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno en la Ley 7ª de 1970.

El Procurador General de la Nación hace la misma solicitud; y estima, concretamente, que dicho acto del Ejecutivo se dio cuando ya había expirado el término prescrito para expedirlo.

El decreto demandado

“DECRETO NUMERO 2334 DE 1971

“por el cual se regula el régimen de remuneraciones y prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 7ª de 1970,

“Decreta:

“Capítulo I

“Disposiciones generales

“Artículo 1º Empleados públicos y trabajadores oficiales. Los empleados públicos y

trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, se rigen por las normas determinadas en el presente Decreto, para efecto de remuneraciones y prestaciones sociales.

“Artículo 2º Empleado público. Para los efectos de este Decreto, es empleado público de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, la persona natural a quien legalmente se le nombre para desempeñar un empleo previsto en la respectiva planta de personal y tome posesión del mismo.

“Artículo 3º Trabajador oficial. Para los efectos de este Decreto, es trabajador oficial, la persona natural que preste sus servicios en las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional y cuya vinculación se opere mediante contrato de trabajo.

“Artículo 4º Por regla general, las personas que prestan sus servicios en los establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Defensa Nacional son empleados públicos. No obstante lo anterior, en los estatutos de cada organismo, se precisarán las actividades que pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

“Artículo 5º Por regla general, las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional son trabajadores oficiales. No obstante lo anterior, en los estatutos de dichas entidades se precisarán las funciones que deben

ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

“Artículo 6º Trabajadores de las Sociedades de Economía Mixta. Los trabajadores que prestan sus servicios en las Sociedades de Economía Mixta, vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, se rigen por las normas especiales consagradas en el acto de su creación y por el Código Sustantivo del Trabajo, aunque el aporte del Estado sea superior al noventa por ciento (90%) de su patrimonio.

“Capítulo III

“Del Régimen de Asignaciones y Prestaciones Sociales.

“Artículo 7º Remuneración. El régimen de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios para el personal de empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, será el que determiné por Acuerdo cada una de las Juntas Directivas de dichas entidades.

“En consecuencia, los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios y prestaciones sociales, no se regirán por las normas establecidas para el personal al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

“Artículo 8º Vacaciones. Los empleados públicos y trabajadores oficiales a que se refiere este Decreto, tienen derecho a veinte (20) días corridos de vacaciones por cada año de servicio salvo lo que se disponga por disposiciones especiales para empleados o trabajadores que desarrollen actividades especialmente insalubres o peligrosas.

“Las vacaciones se conceden a solicitud del interesado o de oficio dentro del año siguiente al en que se causen.

“Artículo 9º Quienes tienen facultad para conceder vacaciones, pueden aplazarlas por necesidad del servicio, dejando constancia en la Hoja de Vida del empleado o trabajador.

“Si por razones del servicio se presenta

interrupción justificada en el goce de vacaciones, el empleado o trabajador no pierde el derecho a disfrutarlas en su totalidad.

“Se prohíbe conceder permisos o licencias con cargo a vacaciones.

“Artículo 10. Solo pueden acumularse vacaciones hasta por dos (2) años, por necesidad del servicio y mediante Resolución motivada. Cuando no se hiciere uso de vacaciones en la fecha señalada, sin previa autorización de aplazamiento, el derecho a disfrutarlas o a percibir la compensación correspondiente se pierde.

“Es prohibido compensar las vacaciones en dinero, pero el jefe del respectivo organismo puede autorizar que se paguen en dinero hasta las correspondientes a un (1) año, por necesidades del servicio.

“Los empleados y trabajadores que salgan en uso de vacaciones, tienen derecho al pago anticipado de ellas.

“Cuando un empleado público o trabajador oficial quede retirado del servicio sin haber hecho uso de vacaciones causadas, tiene derecho al pago de ellas en dinero y se tomará como base de la compensación el último salario devengado. Tal reconocimiento no implica continuidad en el servicio.

“El derecho a reclamar vacaciones prescribe en tres (3) años.

“Si el empleado público o trabajador oficial, quedare retirado del servicio por causas distintas de mala conducta y le faltaren quince (15) días o menos para cumplir un (1) año de servicio, tiene derecho a que se le reconozcan y compensen en dinero las correspondientes vacaciones, como si se tratara de un (1) año completo de servicio.

“En estos casos, la liquidación y pago correspondientes se efectuarán con base en el último salario devengado y tal reconocimiento no implica continuidad en el servicio por el tiempo de las vacaciones que se compensen en dinero.

“Artículo 11. Prima de Navidad. Los empleados públicos y trabajadores oficiales, tendrán derecho a una prima de navidad equivalente a un mes de la asignación correspondiente en 30 de noviembre de cada año, y será pagada en la primera quincena del mes de diciembre; cuando el trabajo fuere a destajo, se tomará como base para la liquidación de la Prima de Navidad el prome-

dio de los salarios devengados en los once (11) primeros meses del año o de todo el tiempo si fuere menor.

“Parágrafo. Cuando el empleado o trabajador no haya servido el año completo, tiene derecho al reconocimiento de la Prima de Navidad, a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio, y con base en el último salario devengado.

“Artículo 12. **Asistencia Médica.** Los empleados públicos y trabajadores oficiales en servicio, tienen derecho a que por la respectiva entidad donde trabajen se les preste asistencia médica, quirúrgica, odontológica, servicios hospitalarios y farmacéuticos para ellos, sus esposas e hijos legítimos menores, mediante contratos celebrados con el Hospital Militar, la Caja Nacional de Previsión Social, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de sus clínicas u organismos de sanidad.

“Parágrafo. La asistencia médica para la esposa y los hijos menores de que trata el presente artículo, no se prestará cuando exista otra entidad de derecho público o privado que tenga la obligación de suministrar dichos servicios a tales personas.

“Artículo 13. **Auxilio por enfermedad.** En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores ocasionada por enfermedad, los empleados públicos y trabajadores oficiales, tienen derecho a que la respectiva entidad les pague el sueldo o salario completo hasta por ciento ochenta (180) días.

“La licencia por enfermedad no interrumpe el tiempo de servicio, pero cuando la incapacidad exceda de ciento ochenta (180) días, el empleado o trabajador será retirado del servicio y tendrá derecho a las prestaciones económicas y asistenciales que este Decreto determina.

“Parágrafo. Cuando la enfermedad se prolongare por más de ciento ochenta (180) días, el empleado o trabajador tendrá derecho a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, hasta doce (12) meses más, pero sin derecho a remuneración alguna después de los ciento ochenta (180) días de incapacidad.

“Artículo 14. **Auxilio por maternidad.** La empleada o trabajadora en estado de embarazo, tiene derecho a una licencia de ocho (8) semanas pagadera por la respectiva entidad en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.

“Si la interesada percibe salario variable, se toma en cuenta el promedio de lo devengado en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

“Artículo 15. La empleada o trabajadora que en el curso del embarazo sufra aborto, tiene derecho a una licencia remunerada de dos (2) a cuatro (4) semanas, conforme a prescripción médica.

“Artículo 16. **Prohibición de despido.** Durante el embarazo y los tres (3) meses posteriores al parto o aborto, solo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada y mediante respectiva autorización del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

“Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o aborto, cuando ha tenido lugar dentro de los períodos señalados en el inciso anterior, sin las formalidades que él mismo establece. En este caso, la empleada o trabajadora tiene derecho a que la entidad donde trabaja le pague una indemnización equivalente al salario de sesenta (60) días, fuera de las indemnizaciones prestacionales a que hubiere lugar de acuerdo con su situación legal o contractual y, además, al pago de ocho (8) semanas de descanso remunerado, si no lo ha tomado.

“Artículo 17. **Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.** En caso de incapacidad permanente parcial, de un empleado público o trabajador oficial, por enfermedad profesional o accidente de trabajo, que no dé lugar a pensión de invalidez, la respectiva entidad de previsión le pagará una indemnización proporcional al daño sufrido de conformidad con las Tablas del Código Sustantivo del Trabajo.

“Esta indemnización en ningún caso será inferior a un mes, ni superior a veintitrés (23) y no se pagará si la lesión o perturbación fue provocada deliberadamente o por falta grave o intencional de la víctima, o

por violación expresa de los reglamentos de trabajo.

“Artículo 18. Cesantía. El empleado público o trabajador oficial, tiene derecho al reconocimiento y pago del auxilio de cesantía por el tiempo servido a la entidad, equivalente a un mes de la última asignación devengada, por cada año de servicio y proporcionalmente por fracciones de año. Cuando el trabajo sea a destajo, se tomará como base para la liquidación de la cesantía el promedio de los salarios devengados en los últimos doce (12) meses, o de todo el tiempo si fuere inferior a un (1) año.

“Artículo 19. Anticipo de cesantía. A los empleados públicos y trabajadores oficiales, se les podrá otorgar el anticipo de cesantía por el tiempo de servicio que acrediten en la fecha de la respectiva solicitud, previa comprobación de que su valor será invertido en la adquisición de lote o vivienda, o en la construcción, ampliación, reparación o liberación de ésta.

“Artículo 20. Pensión de invalidez. La invalidez que determine una pérdida de la capacidad laboral, no inferior a un setenta y cinco por ciento (75%), da derecho a una pensión pagadera por la respectiva entidad con base en la última asignación mensual devengada, mientras la invalidez subsista, así:

a) El cincuenta por ciento (50%) cuando la pérdida de la capacidad laboral sea del setenta y cinco por ciento (75%);

b) Del setenta y cinco por ciento (75%), cuando la pérdida de la capacidad laboral exceda del setenta y cinco por ciento (75%) y no alcanza al noventa y cinco por ciento (95%);

c) El cien por ciento (100%), cuando la pérdida de la capacidad laboral sea superior al noventa y cinco por ciento (95%).

“Parágrafo. La pensión de invalidez excluye la indemnización.

“Artículo 21. El empleado o trabajador, que se invalide, tiene derecho a que se le procure rehabilitación.

“Artículo 22. La calificación de la invalidez se hará por las autoridades médicas del respectivo organismo que preste asistencia médica al empleado o trabajador. En caso de inconformidad por parte del empleado o trabajador, o de la entidad respectiva,

la calificación la hará el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

“Artículo 23. La entidad que pague la pensión de invalidez, podrá ordenar en cualquier tiempo control médico del inválido con el fin de disminuir o suspender la pensión, cuando la enfermedad o las lesiones se hayan modificado favorablemente, o para aumentarla en casos de agravación.

“No se devengará la pensión mientras dure la mora injustificada del inválido en someterse al control médico.

“Artículo 24. Pensión de jubilación. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años si es varón o cincuenta (50) si es mujer, tiene derecho a que por la respectiva entidad se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de las asignaciones devengadas durante el último año de servicio.

“No quedan sujetas a esta regla general, las personas que trabajan en actividades que por naturaleza justifiquen excepción y que la ley determine expresamente.

“Parágrafo 1º Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a pensión de jubilación, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las cuatro horas o más. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a este límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por 4; el resultado que así se obtenga se tomará como el de día laboral y se adicionará con los de descanso remunerados y de vacaciones, conforme a la ley.

“Parágrafo 2º Los empleados y trabajadores que para el 26 de diciembre de 1968, hubieren cumplido 18 años continuos o discontinuos de servicio en las entidades determinadas en este Decreto y en otras entidades de derecho público, tendrán derecho a la pensión de jubilación de que trata el presente artículo, al cumplir veinte (20) años de servicio y cincuenta años (50) de edad.

“Parágrafo 3º Los empleados y trabajadores de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, que al entrar en vigencia el pre-

sente Decreto llevarán quince (15) o más años de servicios continuos, servidos al Ministerio de Defensa Nacional o a los organismos adscritos o vinculados al mismo, no requerirán para devengar la pensión de jubilación, edad alguna y se pensionarán al cumplir veinte (20) años de servicios continuos.

“Parágrafo 4º. Los empleados públicos y trabajadores oficiales a que se refiere el presente Decreto, que actualmente se hallen retirados del servicio, con veinte (20) años de labor continua o discontinua, tendrán derecho cuando cumplan cincuenta (50) años de edad, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuerdo con las disposiciones que rijan en el momento de cumplir los citados 50 años de edad.

“Artículo 25. La entidad de previsión obligada al pago de la pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ella, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido en ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo.

“Artículo 26. **Pensión de retiro por vejez.** El empleado público o trabajador oficial que sea retirado del servicio, por haber cumplido la edad de sesenta y cinco (65) años y no reuna los requisitos necesarios para tener derecho a pensión de jubilación o invalidez, tendrá derecho a una pensión de retiro por vejez, pagadera por la respectiva entidad, equivalente al veinte por ciento de su última asignación devengada y un dos por ciento (2%) más por cada año de servicio, siempre que carezca de recursos para su congrua subsistencia. Esta pensión podrá ser inferior al mínimo legal.

“Artículo 27. El monto de la pensión de jubilación, de invalidez o de retiro por vejez, no podrá ser superior a veintidós (22) veces el más elevado de los salarios mínimos vigentes en el país, ni inferior a una vez, este salario, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

“Artículo 28. Las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez, son incompatibles entre sí. El empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya concurrencia de ellas.

“Parágrafo. Los pensionados por invalidez, jubilación o retiro por vejez, no pueden ser empleados públicos ni trabajadores del ramo de Defensa, salvo las excepciones que establezca la ley.

“Artículo 29. Las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez de los empleados públicos y trabajadores oficiales, son compatibles con la cesantía.

“Artículo 30. **Beneficiarios.** En caso de fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial en servicio, las prestaciones a que haya lugar, se pagarán a los beneficiarios que a continuación se determinan, así:

“1. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos legítimos y naturales del empleado o trabajador, en concurrencia estos últimos en las proporciones establecidas por la ley civil.

“2. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos naturales, la prestación corresponderá íntegramente a los hijos legítimos.

“3. Si no hubiere hijos legítimos, la porción de éstos corresponde a los hijos naturales en concurrencia con el cónyuge sobreviviente.

“4. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, ni hijos legítimos, el monto de la prestación se dividirá así: la mitad para los padres legítimos o naturales y la otra mitad para los hijos naturales.

“5. A falta de padres legítimos o naturales, llevarán toda la prestación los hijos naturales.

“6. Si no concurre ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial en el establecido, la prestación se pagará a los hermanos menores de edad previa comprobación de que dependían de él para su subsistencia.

“Artículo 31. **Seguro por muerte.** En caso de muerte de un empleado público o trabajador oficial en servicio, sus beneficiarios en el orden establecido en el artículo anterior, tienen derecho a que por la respectiva entidad se les pague una compensación equivalente a doce (12) meses de la última asignación devengada por el causante; si la muerte ocurriere por accidente de trabajo o enfermedad profesional, la compensación será de veinticuatro (24) meses del último salario devengado.

“Además los beneficiarios tendrán dere-

cho al pago de la cesantía que le hubiere correspondido al causante.

“Artículo 32. Al fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial, con derecho a pensión de jubilación, sus beneficiarios en el orden y proporción señalados en el artículo 30, tienen derecho a recibir de la respectiva entidad, la pensión que le hubiere correspondido durante cinco (5) años, sin perjuicio de las prestaciones anteriores.

“Artículo 33. Prestaciones para pensionados. A los pensionados por invalidez, jubilación y retiro por vejez, se les prestará por la entidad que les pague la pensión, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, odontológica y hospitalaria.

“Artículo 34. Los empleados públicos y trabajadores oficiales, así como los pensionados por invalidez, jubilación, retiro por vejez, contribuirán con el cinco por ciento (5%), como cotización de su sueldo y pensión respectivamente, para cubrir los gastos de asistencia médica a que tienen derecho.

“Artículo 35. Auxilio funerario. A la muerte de un empleado público o trabajador oficial, habrá derecho al reconocimiento y pago por la entidad donde trabaja el empleado o trabajador fallecido, de los gastos funerarios que serán fijados por las respectivas Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, con aprobación del Gobierno.

“A la muerte de un pensionado, habrá derecho al reconocimiento y pago por la respectiva entidad de los gastos funerarios equivalentes a dos mensualidades de la pensión, sin que el total sobrepase de \$ 3.000.00.

“El pago se hará a quien compruebe haber hecho los gastos funerarios.

“Artículo 36. Sustitución de pensión. Fallecido un empleado público o trabajador oficial en goce de pensión de jubilación, invalidez o retiro por vejez, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a percibir la respectiva pensión durante los cinco (5) años subsiguientes, lo mismo que la asistencia médica a que se refiere el artículo 12 de este Decreto.

“Capítulo III

“Disposiciones varias

“Artículo 37. El subsidio familiar de los

empleados públicos y trabajadores oficiales, será equivalente a \$ 50.00 mensuales por cada hijo sin que el total pueda exceder de \$ 200.00 mensuales para cada empleado o trabajador.

“Las entidades que paguen el subsidio familiar, pueden afiliar a su personal a las Cajas de Compensación Familiar y en tal evento la entidad no reconocerá directamente el subsidio de que trata el presente artículo.

“Parágrafo. Para tener derecho al subsidio familiar, se requiere que el empleado o trabajador, no devengue como asignación mensual más de \$ 2.000.00.

“Artículo 38. Deducciones y retenciones. Los habilitados, Cajeros y Pagadores, no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial, o sin orden escrita del trabajador, a menos que se trate de cuotas de previsión social, de obligaciones a favor de organismos del ramo de Defensa, de Cooperativas o de sanciones disciplinarias conforme a los reglamentos.

“No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario.

“Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil y de las demás obligaciones para la protección de la mujer o de los hijos que establece la ley. En los demás casos, sólo es embargable la quinta parte del exceso del respectivo salario mínimo legal.

“Artículo 39. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto, prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador o empleado, ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado interrumpe la prescripción pero solo por un lapso igual.

“Artículo 40. Las demandas que se ventilen ante las jurisdicciones de lo Contencioso Administrativo o Laboral, por conflictos relacionados con la aplicación de este Decreto, serán notificadas personalmente a los Gerentes o Directores de las entidades encargadas de pagar las prestaciones sociales que en este Decreto se señalan, quienes po-

drán constituir apoderado, sin perjuicio de las funciones que en estos casos corresponden a los Agentes del Ministerio Público.

“Artículo 41. Régimen disciplinario. El régimen disciplinario para los empleados públicos y trabajadores oficiales de que trata este Decreto, será determinado mediante Acuerdo de las Juntas Directivas aprobadas por el Gobierno.

“Artículo 42. Por la naturaleza de las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional y para los fines que estas desarrollan en relación con el servicio público de la seguridad nacional, sus empleados y trabajadores no pertenecen a la carrera administrativa ni podrán sindicalizarse; no obstante lo cual, en el escogimiento de los candidatos para integrar dicho personal, prevalece el sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral.

“Artículo 43. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Tenor de la Ley 7ª de 1970

“LEY 7ª DE 1970

“(diciembre 4)

“por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro tēpore, para organizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

“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 un año contado desde la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las

entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

“Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

“Artículo 3º Esta ley rige desde su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a 25 de noviembre de 1970.

“.....

“República de Colombia. Gobierno Nacional.

“Bogotá, D. E., 4 de diciembre de 1970.

“Misael Pastrana Borrero.

“Publíquese y ejecútese.

“El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alfonso Patiño Rosselli. El Ministro de Defensa Nacional, Mayor General Hernando Currea Cubides.

“(Diario Oficial número 33213)”.

Consideraciones:

Ante todo, cumple averiguar si el Decreto acusado guarda debida correspondencia con las autorizaciones otorgadas por el Congreso, y, de camino, cuál es la naturaleza de los asuntos contemplados en él.

Las facultades aludidas, a términos del artículo 1º de la Ley 7ª, se concedieron para lo siguiente:

“a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

“b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

“c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y

“d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

El Decreto 2334 no contiene preceptos relativos al Ministerio de Defensa Nacional ni busca como objeto esencial, modificar normas orgánicas de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio mencionado, normas que al legislador compete expedir y que, en su reemplazo, solo puede dictar el Gobierno mediante autorizaciones legislativas de carácter extraordinario, expresas y especiales (Arts. 76-10 y 76-12 C. N.). El Decreto en estudio tampoco determina reglas sobre “la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

Como las materias enunciadas en las autorizaciones distinguidas con los ordinales a), b) y c) del artículo 1º ya transcrito, no coinciden con los puntos tratados en el Decreto 2334, se impone confrontarlo, por exclusión, con el ordinal d) del mismo precepto legal, concebido, vale repetirlo, así:

“d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

El Decreto 2334 concierne a “empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional”, en orden, principalmente, a fijarles prestaciones sociales, asunto que la Carta reserva a la competencia del Congreso, y que el Gobierno sólo es capaz de regular mediante facultades extraordinarias otorgadas pro tēpore y de manera que los decretos respectivos se ciñan a aquéllas (Arts. 76-9, 76-12). Todas las disposiciones del decreto se enlazan en tal manera, que no es dable separar-

las unas de otras sin desvirtuar el propósito que las informa. Esto sentado, falta analizar el punto especial de la subordinación de la providencia cuestionada a sus autorizaciones legislativas.

Mientras la ley de autorizaciones extraordinarias habla “del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”, el acto impugnado no trata, en general, sino de prestaciones sociales, o de casos derivados de la regulación de éstas, en lo que mira a “los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional”. No es lo mismo, salta a los ojos, hacer parte del personal del Ministerio de Defensa, o de las Fuerzas Militares, o de la Policía Nacional, que formar en el trem de empleados o trabajadores de las empresas descentralizadas dependientes del Ministerio de Defensa. Son cosas distintas que, por sí mismas, no excitan confusión. Resulta evidente, pues, que cuando la ley se ocupa del primer grupo de servidores no se refiere al segundo sector, que es el contemplado en el Decreto 2334. Esta falta de concordancia entre la Ley 7ª y el acto materia de la demanda, hace que éste sobrepase los límites señalados al Gobierno por el legislador.

La observación precedente se halla corroborada por el Decreto 2334, cuyo artículo 7º estatuye que “los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas, para efectos de remuneración, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios y prestaciones sociales, no se regirán por las normas establecidas para el personal al servicio del Ministerio de Defensa Nacional”. Como se ve, el decreto en examen advierte que las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa y las correspondientes a los trabajadores de las entidades descentralizadas de dicho Ministerio, no se rigen por disposiciones comunes. La Corte ha tenido en cuenta la necesidad de establecer la misma separación que el decreto atiende, y por ello estima que la facultad extraordinaria dada por el legislador relativamente a un orden de trabajadores, específicamente considerados, no debe extenderse a otros de distinta clase, los cuales, por

lo demás, la ley de facultades ni siquiera menciona.

Poner en cotejo, como se deja hecho, la Ley 7ª con el Decreto 2334, obliga a concluir que una y otro atañen a empleados y trabajadores diferentes entre sí. Por tanto, el Gobierno, al dictar el Decreto tantas veces citado, no ejerció de modo cabal las facultades que realmente le concedió la Ley 7ª de 1970, y las extendió a sujetos no comprendidos en ellas, violando así el numeral 8º del artículo 118 de la Carta, relacionado con el 76-12 de la misma. El Decreto analizado es, de consiguiente, inexecutable.

Observación

Vista la conclusión que acaba de consignarse, no es necesario estudiar otro cargo de inexecutableidad, también formulado en este negocio, relativo a ejercicio extemporáneo de las potestades otorgadas por la Ley 7ª.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es inexecutable el Decreto 2334 de 1971, "por el cual se regula el régimen de remuneraciones y prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese a los Ministros de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público, insértese en la "Gaceta Judicial" y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



PRESTACIONES SOCIALES DE LAS FUERZAS MILITARES.

La función privativa y excluyente del Congreso, debe estar contenida en forma expresa en la Constitución, para que sea válido el argumento de que no puede otorgar facultades extraordinarias en materia de carrera administrativa. Son exequibles por lo tanto los literales g) h) y j) del artículo 1º de la Ley de facultades extraordinarias N° 65 de 1967.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 7 de septiembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano Henry Gutiérrez Muñoz, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declaren inexequibles los literales g), h) y j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, "por la cual se invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones sociales de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mayor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas".

Los textos objeto de la demanda dicen así:

"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:

"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 di-

ferentes 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;...

"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...".

Las normas constitucionales que se estiman quebrantadas, son el artículo 5º de la Reforma Plebiscitaria, correspondiente al número 62 inciso 2º de la Codificación actual, y el 76-12 ibídem. Respecto del primero, se afirma que por él se entregó de modo exclusivo y excluyente al Congreso el poder para señalar las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos en él por mérito y antigüedad y las de jubilación, retiro o despido. Por lo mismo, no podía dictar esa regulación el Presidente investido de facultades extraordinarias, porque ello equivale, de un lado, a un abandono por el Congreso de sus atribuciones y de otro a la asunción y ejercicio por el Gobierno de una que no tiene. Cuanto al 76-12, se plantea la cuestión de que las facultades extraordinarias sólo se otorgan al Presidente cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Y no está dentro de un recto criterio jurídico, estimar que hay necesidad o conveniencia en que el Congreso deje de ejercer una atribución que es sólo

suya, incompatible, para trasladarla al Presidente de la República.

El Procurador General, en su vista de fondo solicita que no se acceda a las peticiones de la demanda. Funda su opinión en que el Congreso no está restringido en su poder para otorgar facultades extraordinarias al Presidente en la materia de los literales objeto de la acción y en que, consecuentemente, al haber actuado el Gobierno como actuó, no puede haber violación de los artículos 76-12 y 55 de la Carta.

Consideraciones de la Corte

Primera

El artículo 5º de la enmienda Plebiscitaria encierra una norma de conducta para todas las autoridades de la República, encaminada a variar radicalmente costumbres administrativas fundadas en el exclusivismo partidario. Consagra para todos los colombianos el derecho de acceso a la administración y a que una vez dentro de ella, sean tratados en cuanto a su permanencia, ascenso, retiro y despido, con arreglo a la ley. En otras palabras, es la institucionalización de la carrera administrativa para proteger el derecho indicado y salvaguardar los intereses de una buena administración. Tres aspectos ofrece la norma a saber: a) La consagración de una garantía específica; b) La competencia del Congreso para dictar las regulaciones concernientes al acceso, ascenso, despido, retiro y jubilación del servicio administrativo; c) La competencia del Gobierno para ejercer su atribución de nombrar y remover funcionarios pero dentro de las reglas del punto anterior. Los dos últimos no ofrecen novedad desde el punto de vista constitucional, pues es sabido que cuando la Ley 65 fue expedida correspondía al Congreso, igual que hoy (Art. 62) dictar los estatutos sobre carreras de servicio, y al Gobierno el nombramiento y remoción de los empleados públicos (Art. 120-5). Cuanto se buscaba era, en primer término, dar firmeza constitucional al derecho de trabajar en las esferas corrientes de la administración, sin tener en cuenta otras razones que la preparación y buena conducta de los ciudadanos, y sujetar al Gobier-

no, en el manejo del personal a su servicio, a las reglas dictadas por el Congreso. Esto último, sin embargo, no supone, como lo cree la demanda, que la facultad de dictar reglas sobre servicio civil y carrera administrativa fuera exclusiva del Congreso en el sentido de que le estaba vedado investir al Presidente de facultades extraordinarias sobre dicha materia. Ha dicho la Corte en ocasiones varias que mientras la propia Constitución, de modo expreso, no prohíbe el otorgamiento de las facultades dichas sobre determinadas materias, o ellas por su propia naturaleza sólo puedan y deban ser reguladas por el Congreso, éste puede investir al Presidente de tales facultades a fin de que dicte decretos especiales sobre la materia que señale la respectiva ley. Ha agregado que antes de la enmienda de 1968, la expedición de normas sobre intervención del Estado en la industria privada era función privativa y excluyente del Congreso, pues el antiguo texto del artículo 32 de la Carta, impedía la concesión de facultades extraordinarias para ese fin. Mas después de la enmienda esa valla desapareció y por lo mismo hoy es posible una ley de facultades con base en el artículo 76-12 de la Carta para este tipo de legislación. Es evidente que siendo atribución propia del Congreso la de expedir las leyes, lo normal, lo corriente y lo ambiguo, es que sea él quien se ocupe de regular todas las materias que de conformidad con el artículo 76 de la Carta, son de su competencia. Pero ello no impide que si, atendiendo las voces del ordinal 12 del mismo, estima que en circunstancias especiales es conveniente y necesario facultar extraordinariamente al Presidente para que lo haga, puede proceder de conformidad sin que con ello se quebrante la Constitución.

El argumento de la demanda consistente en que, porque el artículo 5º de la Reforma Plebiscitaria sometió a las autoridades administrativas a "las reglas que dicte el Congreso" sobre servicio civil y carrera administrativa, se excluyó por la Constitución la posibilidad de que el Gobierno lo hiciera mediante el sistema de las facultades extraordinarias, carece totalmente de solidez y se aleja de los antecedentes y espíritu de aquel precepto. En efecto, si el argu-

mento fuera serio y se recuerda que "las normas que dicte el Congreso", no son otra cosa que las leyes de conformidad con el artículo 76 de la Carta, habría que concluir que en ningún caso podría tener operancia el sistema de las facultades extraordinarias. Mas como el argumento conduce a una conclusión contraria a los propios textos constitucionales, fuerza es desecharlo.

Segunda

Cierto es que el texto del artículo 76-12 de la Carta autoriza al Congreso para revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Y cierto es también que no puede tenerse como conveniente o necesario el quebrantamiento de un precepto constitucional para el otorgamiento de ellas, como sería uno que lo prohibiera. Pero esta hipótesis es extraña al caso que se estudia, porque, como se vio en el punto anterior, el Congreso, al expedir la Ley 65 de 1967, obró plenamente dentro de sus atribuciones y no es verdad que se hubiera desprendido de una respecto de la cual existiera prohibición expresa o tácita de desarrollarla por medio de facultades extraordinarias. Si, por otra parte, la expedición de la ley que las otorgó se ciñó a las prescripciones del artículo 76-12 en cuanto fueron precisas sobre la materia a regular y temporales, esto es, limitadas en el tiempo, no

se advierte la violación que de los artículos 62 (5º del Plebiscito de 1957) y 76-12 de la Constitución Nacional, ve la demanda.

Y, como de otra parte, no se observa que haya transgresión de preceptos constitucionales diferentes, debe concluirse en la exequibilidad de las disposiciones objeto de la demanda.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación **DECLARA EXEQUIBLES** los literales g), h) y j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DICTADOS EN ESTADO DE SITIO

“Huelga” Judicial. — Facultades transitorias a los Alcaldes, Inspectores Departamentales y Municipales y otras autoridades para instruir procesos penales.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 19 de septiembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha enviado para control de su constitucionalidad el Decreto legislativo número 1415 de 19 de agosto del presente año, el cual lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho. Su texto es como sigue:

“DECRETO NUMERO 1415 DE 1972
“(agosto 19)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto legislativo número 250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, los Alcaldes, los Inspectores Departamentales y Municipales de Policía, los Corregidores y los Comisarios de Policía, sin perjuicio de los asuntos que les están atribuidos, podrán también iniciar y proseguir la instrucción de procesos por de-

litos de competencia de los Jueces Penales, con excepción de los que están atribuidos a la justicia penal militar.

“El funcionario de Policía pasará el sumario al Juez de Instrucción o del conocimiento, inmediatamente éstos se lo soliciten.

“Artículo 2º De los recursos que se interpongan contra las providencias que dicten tales funcionarios dentro de dichos procesos, conocerá en segunda instancia la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito.

“Artículo 3º Las licencias o permisos para las visitas a los detenidos, de que trata el artículo 205 del Decreto-ley 1817 de 1964, podrán también ser concedidas por los directores de los establecimientos carcelarios.

“Artículo 4º El Procurador General de la Nación podrá atribuir, por el tiempo que estime conveniente, funciones de visitadores para la vigilancia judicial al personal de policía judicial.

“Artículo 5º Las notas de presentación personal, las constancias y las autenticaciones de documentos que requieran la intervención de funcionarios judiciales, podrán también llevarse a cabo ante los notarios públicos o ante los alcaldes municipales, en los lugares donde no existiere notaría, y producirán los efectos legales correspondientes.

“Artículo 6º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 19 de agosto de 1972”.

Dentro del término de fijación en lista, los ciudadanos Pedro Alejo Cañón Ramírez, de una parte, y Gelasio Cardona Serna, Gerardo Bernal Castaño, Jaime Escovar Londoño, Carlos Pinzón Bernal, Jorge Enrique Sánchez, Pedro Ignacio Camacho P., Jorge E. Cipagauita Galvis, Edmundo Cifuentes Benavides, Miguel Sornoza Falla, Abraham Murillo Cortés y Raúl Calcedo de otra, en escritos separados, intervinieron para impugnar la constitucionalidad del Decreto. También lo hizo el ciudadano Gabriel Gutiérrez Tovar para sostener su exequibilidad. En concepto de los primeros se han violado los artículos 26, 55, 58, 121, 157 y 158 de la Carta. El decreto sometido al juicio de la Corte —dicen— altera el principio de la separación de los poderes públicos al hacer intervenir funcionarios administrativos en funciones propias de la rama jurisdiccional; invoca erradamente el artículo 121 para derogar normas legales que no son incompatibles con el estado de sitio y desconoce las calidades constitucionales de quienes deben administrar justicia según los artículos 157 y 158 y acumula en funcionarios administrativos la autoridad administrativa y la judicial, contra lo preceptuado en el artículo 61. El ciudadano Gutiérrez Tovar sostiene, en apoyo de su petición, que el Gobierno ha obrado para conjurar los efectos de un paro o suspensión de labores en la administración de justicia, la cual está instituida como uno de los servicios públicos fundamentales del Estado; que el Gobierno está obligado por ministerio del artículo 119-2 de la Carta a velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia; que no es la primera vez que la instrucción criminal o parte de ella se cumple en Colombia por funcionarios políticos o administrativos, en apoyo de lo cual cita la sentencia de la Corte dictada el 27 de septiembre de 1969; que el Decreto no confiere a los instructores funciones falladoras que es en lo que radica la esencia de la función de juzgar; y, que, finalmente, en la actualidad las autoridades de Policía, que son administrativas, ejercen la función judicial, lo cual fue estimado constitucional por la Corte en sentencia de 9 de septiembre de 1966, al declarar exequible el artículo 65 del Decreto 1358 de 1964, que atribuía

a la Policía el conocimiento en primera instancia de procesos por contravenciones y por algunos delitos contra la propiedad y lesiones personales, tesis que fue reiterada en el ya mencionado fallo de 27 de septiembre de 1969.

Como puede observarse, se trata de medidas eminentemente transitorias cuya duración está limitada a la del estado de sitio en que el país se encuentra, según declaración hecha por el Decreto 250 de 1971. Van destinadas a conjurar parcialmente los efectos que en la vida social se produzcan o puedan producirse por la demora en iniciar o adelantar la instrucción de los procesos penales. Se mantiene el control de los Tribunales Superiores, mediante los recursos legales, sobre las providencias que se dicten por los instructores, y se ordena a éstos que, cuando el Juez de Instrucción o del conocimiento lo soliciten, les envíen de inmediato el sumario. Se autoriza a los directores de establecimientos carcelarios para conceder también las licencias y permisos de visita a los detenidos, de que trata el artículo 205 del Decreto-ley 1817 de 1964; se autoriza al Procurador General de la Nación para atribuir “por el tiempo que estime conveniente” —que como es obvio no puede contarse sino dentro de la duración del estado de sitio— funciones de vigilancia judicial al personal de la Policía Judicial; y, finalmente, se dispone que las notas de presentación personal y otras actuaciones de índole semejante, pueden cumplirse ante Notario Público o ante el Alcalde, donde no existiere Notario, reconociendo a dichos actos, así cumplidos, “los efectos legales correspondientes”.

Responsable como es el Presidente por el mantenimiento del orden público y su establecimiento cuando fuera turbado; autorizado constitucionalmente, como se halla, para tomar las medidas conducentes a impedir la perturbación o a conjurarla, según el caso, y siendo por lo mismo competente para juzgar la conducencia, eficacia y necesidad de tales medidas, las que tome, en tanto no quebranten la Constitución por cualquier aspecto, son legalmente admisibles. En el caso presente, los actos y medidas previstos por el Decreto que se estudia, están atribuidos, dentro del régimen de le-

galidad normal, a los jueces comunes y a los funcionarios de policía unos, y al Ministerio Público, otros. Las normas que tal disponen quedan suspendidas temporal y parcialmente, como lo autoriza el tercer inciso del artículo 121 de la Carta Política y lo dispone el artículo 6º del Decreto. Siendo de notorio y público conocimiento que se ha llevado a cabo una cesación parcial de actividades judiciales y que ese hecho, de suma gravedad, ha determinado o puede determinar parálisis, retardo o morosidad excepcionalmente anormales en la iniciación y adelantamiento de la instrucción de procesos penales, ofreciendo así una coadyuvancia a la perturbación del orden, debe admitirse que las medidas tomadas son conducentes y que caben dentro de las atribuciones especiales que la Constitución da al Presidente, conjuntamente con sus Ministros, en su artículo 121.

El Decreto, por lo demás no altera la estructura de la rama jurisdiccional, ni priva a los jueces comunes su facultad constitucional y legal de administrar justicia, ni la limita; ni desconoce en forma alguna las calidades constitucionales que deben tener para hacerlo. Se limita a disponer por el imperativo de la gravedad de los hechos y de la urgencia de que los ciudadanos no carezcan en ningún momento de un servicio público esencial, a coadyuvar su funcionamiento mediante el auxilio o contribución eminentemente transitorios de funcionarios de

Policía y del personal de la Policía Judicial. No aparecen, por lo mismo, quebrantados los preceptos de la Carta señalados por los impugnadores.

Como de la confrontación del Decreto con los restantes textos de la Constitución, éstos no aparecen quebrantados, debe declararse su exequibilidad.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1415 de 19 de agosto de 1972.

Cópiese, publíquese, comuníquese a la Presidencia de la República, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gervira Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

Sintetizamos a continuación las razones que nos asistieron para disentir de las que tuvo en cuenta la Corte al declarar exequible el Decreto legislativo número 1415 de 19 de agosto de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento", a propósito de la huelga decretada por los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público:

1. El Decreto viola el principio constitucional de la separación de funciones reconocido en el artículo 55 de la Carta Política. En virtud de esta norma tanto el Congreso como el Gobierno y los Jueces tienen funciones propias, que no pueden combinarse entre sí, en ninguna situación. Atribuir la función judicial a los Alcaldes, los Inspectores Departamentales y Municipales de Policía, los Corregidores y los Comisarios, es proyectar la que corresponde al Gobierno como Jefe de la Administración Pública Nacional, y eso no está permitido por la Constitución.

2. De acuerdo con el artículo 58 de este estatuto la tarea de administrar justicia corresponde a la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley. También corresponde al Senado de la República, en determinadas circunstancias. Pero en manera alguna puede entregarse esa misión a los empleados administrativos señalados anteriormente, sin violar la norma a que nos estamos refiriendo.

3. Los encargados de administrar justicia deben cumplir determinadas condiciones de idoneidad, y, concretamente para los Jueces, tales condiciones están detalladas en los artículos 157 y 158 de la Carta. Los Alcaldes, Inspectores y Comisarios, carecen de tales requisitos, de manera que al encomendárseles la función judicial, se vio-

lan las dos disposiciones constitucionales citadas.

4. Estas razones fueron tomadas en cuenta por la Corte en fallo de inexecutable del Decreto 1698 de 1964 (artículos 56 y 57) y del artículo 19 de la Ley 16 de 1968, que habían entregado la instrucción criminal a los Fiscales dependientes de la Procuraduría General de la Nación. No aceptó entonces la Corte que estos funcionarios pudieran suplir la misión encomendada a los jueces y declaró contrarias a la Constitución tales normas. No entendemos cómo puede existir una doble solución para el mismo problema. Dijo entonces el fallo:

"Al disponer el artículo 19 de la Ley 16 de 1968, norma acusada, que los Funcionarios de Instrucción Criminal, dependientes de la Procuraduría General de la Nación, por prescripción del artículo 56 del Decreto número 1698 de 1964, igualmente acusado, 'tendrán jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia para instruir los procesos penales en todos los delitos que no sean de conocimiento privativo de los Jueces Municipales, o de la Policía', sustrajo esa función de formación de los sumarios respecto de los delitos de mayor gravedad, y que es indispensable para la administración de justicia en el Ramo Penal, puesto que el sumario es presupuesto del juicio y forma con éste el todo del proceso, a los funcionarios que conforme a la Constitución Nacional 'administran justicia' (artículos 58 y 157) y la confió a Agentes del Ministerio Público de libre nombramiento y remoción, quienes en razón de las disposiciones legales cuya inexecutable se reclama por el actor sustituyen en la instrucción penal, con distinta denominación, a los Jueces constituidos por la Carta como integrantes de una Rama especial del Poder Público, particularmente a los denominados por aquélla 'Jueces de

Instrucción Criminal', institucionalizados dentro de la Rama Jurisdiccional en los términos establecidos en el artículo 157 de la Carta, con la finalidad primordial de dar vigencia y operancia a las normas consagradas en el Código de Procedimiento Penal sobre Jueces de Instrucción Criminal.

"En consecuencia, dada la actividad que conforme a la disposición acusada están llamados a cumplir los 'Funcionarios de Instrucción Criminal', es claro para la Corte que a estos Funcionarios, ajenos a la jerarquía jurisdiccional, se les ha adscrito una función que la Constitución Política ha reservado a los Jueces con evidente quebranto de sus artículos 55, 58 y 157".

5. De acuerdo con el artículo 121, el Gobierno, dentro de una emergencia interna-

cional o una conmoción interior, puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio. Esta facultad se refiere únicamente a esta clase de normas y no a las constitucionales, que no pueden ser suspendidas por ningún pretexto. Lo que ha hecho el Decreto 1415 de 1972, es, exactamente, impedir que rijan preceptos fundamentales de la Carta como son los que se refieren a la separación de poderes y a las exigencias de idoneidad para administrar justicia.

6. En gracia de lo anterior, consideramos que dicho decreto viola la Constitución y que por eso debió ser declarado inexecutable.

Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez.

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DICTADOS EN ESTADO DE SITIO

“Huelga” Judicial. — El Decreto que se revisa guarda estrecha relación con la obligación impuesta al Presidente de la República por el artículo 120 numeral 7º de la Carta, de conservar el orden público y restablecerlo si fuere turbado.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., septiembre 19 de mil novecientos setenta y dos (1972).

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El mismo día de su expedición ha sido enviado a la Corte Suprema el Decreto legislativo número 1459 de 1972 (agosto 23) “por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento” dictado con las autorizaciones del Art. 121 de la Constitución, a fin de que se surta el trámite de revisión oficiosa ordenada en el mismo precepto de la Carta, dice así:

Texto del decreto

“DECRETO NUMERO 1459 DE 1972
“(agosto 23)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del Decreto legislativo número 250 de 1971, y

Considerando:

“Que se ha presentado un receso en numerosos despachos judiciales del país, con

la consiguiente parálisis de la función jurisdiccional;

“Que tal situación repercute gravemente en el orden público y atenta contra la tranquilidad y seguridad ciudadanas;

“Que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución, la justicia es un servicio público;

“Que la suspensión de este servicio público esencial impide el cabal cumplimiento del artículo 16 de la Carta, que ordena a las autoridades de la República dar protección a las personas en su vida, honra y bienes;

“Que corresponde al Presidente de la República velar porque se administre pronta y cumplida justicia y tomar las medidas tendientes a conservar y restablecer el orden público cuando éste fuere turbado,

“Decreta:

“Artículo 1º Mientras se encuentre turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, constituyen causal de mala conducta que acarrea la destitución del responsable, las siguientes faltas en que incurran los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público:

“a) Omitir, rehusar o retardar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo, o el ejercicio de las funciones que les señalen la Ley o el reglamento;

“b) Dejar de asistir injustificadamente a la respectiva oficina, o cerrarla sin moti-

vo legal, o limitar indebidamente las horas de trabajo o de despacho al público, o negarse a recibir y diligenciar las peticiones, denuncios o demandas que se les formulen y cuya tramitación les corresponda;

“c) Dejar de sancionar las faltas de los funcionarios y empleados subalternos u obrar con lenidad en su sanción;

“d) Propiciar, auspicar u organizar la suspensión, total o parcial, de actividades judiciales o del Ministerio Público, o participar en tales actos o tolerarlos;

“e) Negarse a recibir negocios para reparto u omitirlo, cuando éste sea obligatorio, o abstenerse de recibir y tramitar los negocios que les hubieren sido repartidos;

“f) Impedir el acceso del público a las oficinas judiciales, o perturbar el funcionamiento de éstas; y

“g) Expedir certificación falsa sobre asistencia al trabajo y prestación del servicio en los despachos judiciales y del Ministerio Público.

“Artículo 2º Las faltas previstas en el artículo anterior, en que incurran los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, serán sancionadas conforme al procedimiento señalado en el Decreto-ley 250 de 1970, pero los términos allí establecidos se reducirán a una cuarta parte.

“Artículo 3º Conforme al artículo 114 del Decreto-ley 250 de 1970 y con sujeción al procedimiento que consagra dicha norma, corresponde a los Procuradores de Distrito Judicial imponer la sanción establecida en el artículo 1º del presente decreto a los empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público que incurran en alguna de las faltas en él señaladas.

“Artículo 4º Los Procuradores de Distrito Judicial, los Jefes de las Oficinas Seccionales de la Procuraduría, sus visitadores, los Personeros Municipales y el personal de Policía Judicial que estuviere investido de las atribuciones de visitador de la Procuraduría General, deberán verificar diariamente, hasta cuando el Procurador General de la Nación lo juzgue conveniente, el normal funcionamiento de las oficinas judiciales y del Ministerio Público. Si por verificación personal, o por el informe que le rindan los demás funcionarios indicados en este ar-

tículo, o por denuncia de persona interesada, presentado bajo juramento, el Procurador del Distrito Judicial hallare que se ha cometido alguna de las faltas de que trata el artículo 1º de este decreto, deberá adelantar de inmediato la investigación necesaria para efectos de la sanción disciplinaria.

“Artículo 5º Para los efectos de este decreto, bastará la certificación de la oficina pagadora correspondiente para acreditar la calidad de funcionario o empleado de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público.

“Artículo 6º El informe juramentado que rindan al Procurador del Distrito las autoridades que se mencionan en el artículo cuarto, constituye presunción legal de que el funcionario o empleado es responsable de haber cometido la falta que se le imputa.

“Artículo 7º Los jefes de los despachos judiciales deberán certificar, bajo la gravedad del juramento, en la nómina de sueldos correspondiente a su oficina, la asistencia de los empleados y el desempeño de sus funciones durante el tiempo a que se refiere cada nómina. Al funcionario pagador que pague una nómina sin el lleno de este requisito le será deducida por la Contraloría General de la República la responsabilidad fiscal pertinente.

“La Pagaduría General del Ministerio de Justicia y demás oficinas pagadoras de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, podrán solicitar, cuando lo estimen conveniente, a los funcionarios del Ministerio Público, la comprobación de la exactitud de dichas certificaciones, la cual se hará con examen de los expedientes y libros radicados de la respectiva oficina.

“Artículo 8º Aclárase el artículo 1º, del Decreto legislativo número 1415 de 1972, en el sentido de que éste solamente rige respecto de los delitos que se cometan durante su vigencia.

“Artículo 9º Este decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

Tiene el decreto, cuya copia está debidamente autenticada, la firma del Presidente de la República y la de todos los Ministros.

Dentro de la fijación en lista fueron presentados dos memoriales de impugnación suscritos inicialmente por los ciudadanos

Gelasio Cardona Serna y Luis Felipe Gallego, habiendo adherido algunos otros, todos los cuales invocan además la calidad de abogados titulados.

Por otra parte, el ciudadano Juan Francisco Forero Navas, igualmente dentro de la fijación en lista, presenta demanda de inconstitucionalidad contra el decreto en estudio, fundado en el Art. 214 de la Constitución. Esta acusación se tendrá como simple impugnación ya que la revisión oficiosa obligatoria impide el ejercicio de la acción pública.

Los impugnadores coinciden en que el ejecutivo ha invadido el ámbito del legislador, que se viola el derecho de defensa porque se pretermiten los trámites propios de cada juicio, que se sanciona sin ley previa, que se viola el derecho de petición, que el Gobierno ha asumido las funciones del legislador y con este decreto las de administrar justicia; que el Decreto 250 de 1970 sobre estatuto de la carrera judicial y del Ministerio Público no es incompatible con el estado de sitio, por lo cual la suspensión es inconstitucional, todo lo cual concurre a precisar la violación de los Arts. 16, 23, 26, 45, 55, 121 y otros de la Constitución.

Consideraciones

1ª Para la expedición del Decreto 1459 de 1972, el Gobierno ha invocado las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución que lo constituye en legislador ordinario durante el lapso de la turbación del orden público y mientras no se levante el estado de sitio; al efecto, subsiste esta situación así declarada por el Decreto 250 de 1971.

Formalmente el Decreto legislativo 1459 reúne los requisitos constitucionales, sin que haya objeción alguna por tal concepto.

2ª Como considerandos con que el Gobierno motiva la expedición del Decreto 1459, vale destacar, la suspensión del servicio público de la justicia que atenta contra la tranquilidad y seguridad ciudadanas, y la parálisis de la función jurisdiccional que repercute en el orden público pues se impide dar a las personas la protección necesaria en su vida, honra y bienes.

3ª El primer artículo del decreto en es-

tudio erige en motivo de mala conducta, que acarrea la destitución del responsable, algunas de las causales consideradas como contrarias a la eficacia de la administración de justicia por el Decreto 250 de 1970 y agrega otras específicas a la situación del llamado "paro judicial", que procura reprimir.

4ª Al proceder de esta manera el Gobierno usa rectamente de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, pues es evidente que agrava el estado de perturbación del orden público existente en el país, el que una de las ramas del poder público suspenda el ejercicio de sus funciones, razón por la cual el establecer sanciones más severas que las que rigen en situación de normalidad, para compeler a los "huelguistas" a volver al cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, guarda relación estrecha con las finalidades del precepto citado y cumple la obligación impuesta al Presidente de la República por el artículo 120, numeral 7º de la Carta, de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

5ª El artículo segundo del estatuto que se revisa determina que el procedimiento para sancionar las faltas mencionadas, será el mismo establecido en el citado Decreto 250; pero reduciendo sus términos a una cuarta parte, con lo que se garantiza el derecho de defensa de los inculpados, pues esa reducción, para hacer breve o sumario el procedimiento, no contradice ese derecho esencial consagrado en el artículo 26 de la Constitución.

6ª El artículo tercero mantiene los mismos jueces competentes señalados en el artículo 114 del Decreto 250 para sancionar las faltas determinadas en el que se estudia y sus otros preceptos son reglamentarios de la manera de acreditar la calidad de funcionario o empleado de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, del valor probatorio del informe juramentado que rindan al Procurador del Distrito los visitadores de la Procuraduría y de la obligación de certificar en las nóminas, bajo juramento, los respectivos jefes, la asistencia al trabajo y el desempeño de las funciones de sus subalternos, a fin de que les sea pagado el res-

pectivo sueldo. Ninguna de estas disposiciones, pues, quebranta la Carta Política.

7ª Por último, las normas del Decreto 1459 de 1972 son transitorias, según lo prevé expresamente su artículo 1º, y sólo rige desde la fecha de su expedición, de acuerdo con el 9º ibídem, con lo que carecen de efecto retroactivo y guardan armonía con la limitada duración que tienen estas medidas legislativas de estado de sitio.

El Decreto 1459 no viola ninguna norma de la Constitución Política, y, en consecuencia, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto 1459 de agosto 23 de 1972.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, con salvamento de voto, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, con salvamento de voto, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, con salvamento de voto, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVAMENTO DE VOTO

I. Anulado el artículo 30 del Decreto número 432 de 1969 por sentencia del Consejo de Estado de 11 de junio del año en curso, la Corte debe proceder a calificar la constitucionalidad del Decreto legislativo número 1459 de 23 de agosto de 1972, aunque éste pierda vigencia.

II. La decisión que al respecto tome la Corte, tiene que encajar en el espíritu y en el texto del artículo 121 de la Constitución, ratificando la jurisprudencia reiterada sobre el particular.

Y a propósito, conviene transcribir, para su lectura y entendimiento, lo que el ex-Presidente Lleras Restrepo opina, con autoridad indiscutible, sobre el caso:

“Todo el nuevo texto del artículo 121 deja, pues, en claro, que la declaratoria del estado de sitio no da al Ejecutivo facultades para regular las materias sobre las cuales debe decidir por medio de leyes el Congreso. Adquiere, ahora sí, pleno sentido el inciso que dice: “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”. Como el objeto de declarar tal estado es sólo atender a una guerra exterior o poner fin a una conmoción interior, la Corte Suprema estudiará la constitucionalidad de los decretos a la luz de dos criterios inseparables (se subraya): el de la relación que ellos tengan con tales objetivos y el de que los decretos extraordinarios dejan automáticamente de regir al cesar la conmoción. Por consiguiente, no deben ellos asumir el carácter de regulaciones permanentes sobre materias que normalmente son de la competencia legislativa, reemplazando las que existían. El no haberse atendido a este principio fue el origen de la confusión jurídica en que vivió el país y de la concentración, esa sí cesarista, de todos los poderes en manos del

Ejecutivo, con la aquiescencia, no pocas veces abierta o tácita, de algunas personas que, sin embargo, critican ácremente la Reforma Constitucional de 1968”. (Prólogo-La Reforma Constitucional de 1968. - Jaime Vidal Perdomo).

III. Las normas del Decreto legislativo número 1459 no eran adecuadas o conducentes para el mantenimiento o restablecimiento del orden público. A primera vista aparecen como innecesarias, y fuera de su aspecto psicológico de intimidación, no tienen otro. En efecto, esas normas son las mismas consagradas en el estatuto disciplinario regular, o sea el Decreto extraordinario número 250 de 1970, como acertadamente lo demuestra la ponencia mayoritaria de la Sala Constitucional.

En dicho estatuto se clasifican las faltas, en leves, graves y gravísimas, y se señalan las respectivas sanciones de multa, suspensión y destitución.

Estas sanciones, de acuerdo con un procedimiento constitucional y lógico, las ha venido aplicando la Rama Jurisdiccional del Poder Público, y de modo principal los Tribunales de Distrito Judicial y la Corte Suprema de Justicia, sin que se haya presentado el caso de morosidad, complacencia o prevaricato. Por tanto, no hay explicación, ni menos justificación, para que con base en el artículo 121 se pretenda, no mejorar sino complicar al extremo, un procedimiento regular, suficiente para hacer que el servicio de justicia no se interrumpa, y antes por el contrario se preste con la eficacia necesaria para asegurar el mantenimiento del orden jurídico del país.

IV. No está por demás dejar constancia de que la Sala Constitucional, en el lapso corrido en el presente año de 1972, ha fallado cerca de sesenta negocios disciplinarios, de acuerdo con el Decreto número 250 de 1970; dato que sirve de base para calcu-

lar, un número aproximado de 350 negocios para toda la Corporación.

V. Con estas razones, sucintamente expuestas, se llega a la conclusión de que el mencionado Decreto número 1459 no se ci-

ñó ni al texto ni al espíritu del artículo 121 de la Carta, y por ende debe declararse inconstitucional.

Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez.

ESTATUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR

El Gobierno dictó el Decreto 1393 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 expidan reposen en una autorización legislativa. — En el caso de autos, por contemplar la Ley 15 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 o para ejercer “funciones dentro de la órbita constitucional”, a términos del ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1972.

La demanda

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El ciudadano Nelson Ronseberg Mora Guevara pide, en primer término, que se declare inexecutable la totalidad del Decreto 1393 de 6 de agosto de 1970, sobre “el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor”, por haber sido dictado fuera de las autorizaciones contenidas en la Ley 15 de 1959. En segundo lugar, solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 1º, 3º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27, 30, 32, 41, 44, 47, 48, 59, 62, 63, 69, 85, 87, 94, 100, 106 y 110 del mismo ordenamiento, por diversas causas de inexecutableidad, y entre ellas destaca, nuevamente la de rebasar facultades legales. El Procurador General de la Nación, como se verá adelante, opina que la acción referida no es admisible en su primera parte; pero que sí deben resolverse los cargos formulados contra las otras disposiciones individualizadas en el libelo. El ciudadano Juan Uribe Uribe interviene en el negocio, concluyendo que el acto materia de impugnación es constitucional.

Según lo anotado, el actor censura el Decreto 1393, constante de ciento once artículos, en su integridad, por extralimitación en el ejercicio de unas facultades consignadas en ley.

Sobre este punto el Procurador General hace la siguiente observación, que, para este caso especial, dadas las circunstancias que lo rodean, la Corte acoge:

“1. En primer término resulta inadmisiblemente impugnar como inexecutable todo un estatuto, proveniente de una ley, de un código o de un decreto, sin especificar de manera particular y concreta los cargos de violación constitucional de cada una de sus normas, en relación con las constitucionales correspondientes y fundamentando las razones de las respectivas infracciones invocadas...”.

Y acerca de la aptitud de la Corte para fallar demandas de inexecutableidad, cuando se dan ciertas condiciones, añade:

“Su papel se contrae apenas a pronunciarse de manera concreta sobre las disposiciones particularmente acusadas, indagando respecto de ellas no sólo las impugnaciones alegadas sino las eventuales incompatibilidades o contradicciones que esas normas puedan suscitar en relación con los

mismos preceptos constitucionales que se invocan violados o con otros nuevos. Pero la guarda de la integridad de la Constitución respecto de los actos jurídicos que se demandan por vía de acción pública ciudadana, distintos en todo caso de los decretos legislativos de estado de sitio y de emergencia económica, los cuales sí deben estudiarse oficiosamente en forma integral, tiene como presupuesto y carga para la parte actora la necesidad de fundamentar en forma específica y no general sus impugnaciones”.

Respecto de las demás tachas es de advertir que constituyen, en verdad, una segunda demanda, con determinación de los preceptos acusados, señalamiento de las disposiciones que se juzgan infringidas y exposición de las razones de transgresión constitucional.

Así vista la demanda, y considerando el segundo grupo de violaciones, correctamente articuladas, no como súplicas subsidiarias, que serían inadmisibles, sino con el carácter de acusaciones principales, procede estudiar esta última serie de cargos. Para ello es indispensable transcribir los textos demandados así como la ley en que se fundan. Luego se estudiará, como asunto preliminar, el de la competencia de la Corte. Y, por contera, habrán de cotejarse las disposiciones acusadas con la Constitución.

Tenor de las disposiciones acusadas

“DECRETO NUMERO 1393 DE 1970
“(agosto 6)

“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 desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional,

“Decreta:

“.....

“Artículo 1º Tiénese el presente ordenamiento como Estatuto del Transporte Terrestre Automotor, con los siguientes objetivos:

“a) Regular el servicio de transporte terrestre automotor en todo el país;

“b) Intervenir en la industria del transporte para su mejor desarrollo;

“c) Establecer condiciones y requisitos para la organización y funcionamiento de las empresas dedicadas a la actividad transportadora; y

“d) Fijar algunas normas en relación con actividades afines al transporte.

“.....

“Artículo 3º El Instituto Nacional del Transporte además de las funciones que le señala el Decreto número 770 de 1968 y otras normas vigentes, tendrá las siguientes:

“a) Organizar y asesorar empresas de transporte;

“b) Clasificar las empresas de acuerdo a los criterios que más adelante se señalan;

“c) Clasificar y determinar las áreas de operación, las rutas y los niveles de servicio y fijar sus condiciones;

“d) Asignar, modificar, suspender y cancelar áreas de operación, rutas y horarios mediante concesión o permisos;

“e) Colaborar con las autoridades competentes para ejercer la vigilancia y control de las firmas y establecimientos comerciales que importen, ensambren y distribuyan vehículos, partes, repuestos y demás elementos destinados al transporte;

“f) Reglamentar y controlar el funcionamiento de los terminales de transporte, de acuerdo con las autoridades competentes;

“g) Propender por la coordinación e integración de los diferentes medios de transporte;

“h) El Instituto Nacional del Transporte determinará, previo estudio, las necesidades del transporte terrestre automotor y recomendará a las entidades competentes los volúmenes de importación, ensamblaje y fabricación de equipos y las especificaciones de los mismos con el objeto de garantizar la oportuna reposición y actualización del parque automotor;

“i) Realizar los estudios para recomendar las necesidades de importación, fabricación, ensamblaje de vehículos, partes, y piezas para el normal funcionamiento del parque automotor;

"j) Fijar y modificar tarifas para el servicio público de transporte en todo el país; y

"k) Realizar por sí mismo o colaborar con los organismos educativos en la tarea de preparar técnicamente las distintas clases de personal del Instituto y de las empresas y en general de las personas relacionadas con el transporte.

".....

"Artículo 7º El servicio público de transporte a que aluden los artículos anteriores se divide:

"a) Según su radio de acción:

"Urbano. Cuando se presta dentro del perímetro urbano de un municipio o de un área metropolitana.

"Suburbano o interveredal. Cuando se presta en zonas del municipio que no están comprendidas dentro del perímetro urbano.

"Intermunicipal. Cuando se presta entre dos o más municipios situados dentro del mismo Departamento.

"Interdepartamental. Cuando se presta entre cuatro Departamentos limítrofes.

"Nacional. Cuando se presta entre más de cuatro Departamentos.

"Internacional. Cuando se extiende a otros países.

"b) Según la modalidad:

"De pasajeros. Cuando se movilizan personas.

"De carga. Cuando se transportan bienes o mercaderías.

"Mixto. Cuando simultáneamente se movilizan pasajeros y carga.

"c) Según la forma de despachos:

"Ordinario. Cuando los vehículos en los que se presta el servicio pueden detenerse durante el recorrido.

"Directo. Cuando los vehículos durante el recorrido sólo pueden detenerse en sitios determinados con anterioridad.

"d) Según la forma como se preste:

"Colectivo. Si el contrato se celebra por separado con cada una de las personas que han de utilizar el vehículo para recorrer parcial o totalmente una o más rutas.

"Individual. Si se contrata con una sola persona para utilizar el servicio de un vehículo en uno o más recorridos, observando la trayectoria señalada por el interesado dentro de una zona determinada.

"e) Según su continuidad:

"Regular. Cuando se presta con sujeción a horarios fijos.

"Ocasional. Cuando se presta en vehículos del servicio público sin sujeción a horarios fijos.

"f) Según los niveles de servicio:

"Común, especial y de lujo.

"Parágrafo. Para catalogar los niveles del servicio se tendrán en cuenta: la afinidad entre sus distintos elementos, la seguridad, el tiempo de recorrido, la comodidad, la capacidad ofrecida, la disponibilidad y otros elementos similares.

".....

"Artículo 8º. El servicio público de transporte será prestado por empresas legalmente constituidas y debidamente autorizadas por el Instituto Nacional del Transporte, previo lleno de los requisitos exigidos por éste Estatuto.

"Las empresas sólo abrirán oficinas y agencias en lugares donde tengan servicios autorizados.

".....

"Artículo 10. La persona natural que pretenda constituir una empresa de transporte deberá acreditar que la totalidad de los vehículos con los cuales prestará el servicio son de su propiedad.

"Artículo 11. Cuando una empresa de transporte no sea propietaria de todos los vehículos necesarios para la adecuada prestación del servicio, podrá vincular a ella los vehículos, por cualquier forma contractual legalmente establecida salvo lo previsto en el artículo anterior para las personas naturales.

"Los contratos que se celebren con este fin, tendrán una duración no inferior a un año.

“Artículo 12. El parque automotor no podrá exceder ni disminuir del que haya sido fijado para cada empresa, sin previa autorización del Instituto Nacional del Transporte.

“.....

“Artículo 15. En la desvinculación de vehículos de una empresa, cuando no se hubieren vencido los contratos se observará el siguiente trámite:

“a) Solicitud con indicación de las razones que se tengan para ello junto con la copia del respectivo contrato;

“b) Traslado de la solicitud al representante de la empresa por el término de cinco (5) días; y

“c) Fallo en los quince (15) días siguientes.

“En todo caso, el fallo proferido por la autoridad en este sentido reemplazará el paz y salvo que deben expedir las empresas. Tal decisión se cumplirá sin perjuicio de lo dispuesto en la parte pertinente de este Estatuto y de las obligaciones civiles y comerciales emanadas del contrato.

“Artículo 16. El interesado en la desvinculación de un vehículo de una empresa de transporte, no podrá prestar su servicio en otra empresa diferente hasta tanto no se haya autorizado la desvinculación. A quien hiciere lo contrario no se le considerará ninguna solicitud relacionada con el servicio de transporte.

“La empresa a la cual está vinculado el vehículo tiene la obligación de permitir que continúe trabajando en la misma forma en que lo venía haciendo, hasta que se decida sobre la desvinculación, so pena de ser sancionado con multa sucesiva hasta de mil pesos (\$ 1.000.00).

“Artículo 17. Las empresas de transporte se clasificarán en tres categorías:

“A, B, C, teniendo en cuenta los siguientes factores:

“1. El nivel de organización de las empresas.

“2. El grado de participación de los dueños de los vehículos en la propiedad de la empresa.

“3. La forma de vinculación del personal de conductores y las condiciones de jornada de trabajo.

“4. Capacidad económica y financiera.

“5. Capacidad transportadora y calidad de los equipos e instalaciones.

“6. Nivel del servicio ofrecido.

“7. Capacidad transportadora propia de la empresa, y

“8. Forma de vinculación de los vehículos no propios.

“Para valorar los factores indicados en el artículo anterior, el Instituto Nacional del Transporte señalará un sistema adecuado que permita ubicar a las empresas en una u otra categoría, teniendo en cuenta el mayor o menor grado en que sean llenados dichos factores, y las necesidades del servicio y las condiciones de la región en donde éste se presta.

“Parágrafo. En la clasificación de las empresas dedicadas al transporte de carga se tendrán en cuenta además de los aspectos generales, los requisitos particulares de su especialidad según los servicios que ofrezca y los niveles del mismo.

“Artículo 18. Las empresas existentes deberán organizarse, en forma de ser clasificadas en las categorías antes indicadas de acuerdo con el reglamento que posteriormente expida el Instituto Nacional del Transporte.

“La jerarquía en la clasificación de las empresas dará lugar a prelación en el otorgamiento y concesión de las rutas, horarios, áreas de operación y demás servicios dentro de la zona para la cual hayan sido autorizadas.

“.....

“Artículo 20. En adelante sólo podrán constituirse empresas de transporte que llenen los requisitos y posean los niveles de servicio correspondientes a la clase “A”.

“.....

“Artículo 26. Las empresas que en la actualidad vienen funcionando con licencia

autorizada bajo la anterior legislación, llenarán los nuevos requisitos aquí exigidos para obtener su clasificación y la licencia que autorice su funcionamiento.

“Artículo 27. La licencia de funcionamiento se otorgará en forma definitiva a las empresas que sean clasificadas en categoría “A” y “B”, y en forma provisional a las de categoría “C”. La licencia definitiva tendrá una vigencia hasta de diez (10) años y la provisional hasta de uno (1).

“

“Artículo 30. La modificación de la licencia de funcionamiento de una empresa podrá ordenarse de oficio o a petición de parte con el lleno de los requisitos que lo justifiquen.

“

“Artículo 32. El Instituto Nacional del Transporte podrá autorizar a los propietarios de vehículos vinculados a una empresa cuya licencia ha sido cancelada para seguir prestando servicio público de transporte hasta por un término de sesenta (60) días.

“

“Artículo 41. Las empresas de la modalidad de pasajeros, cualquiera que sea su especialidad y su radio de acción, deberán dar participación en la propiedad de la empresa a los dueños de los vehículos vinculados a la misma.

“

“Artículo 44. Para autorizar la prestación del servicio público de transporte urbano por taxis, se requiere que las empresas de transporte que se constituyan en lo sucesivo dentro de esta especialidad, posean como propios la totalidad de los vehículos a su servicio, o que tengan como socios de ella la totalidad de los propietarios de los mismos.

“

“Artículo 47. En las empresas de transporte urbano por buses, el personal de con-

ductores asalariados deberá tener vinculación directa con la empresa. En ningún caso la relación laboral podrá ser con el propietario del vehículo salvo la solidaridad establecida en el artículo 15 de la Ley 15 de 1959.

“Artículo 48. Las empresas autorizadas para prestar el servicio público de transporte en la modalidad de pasajeros a excepción de los urbanos, están obligadas a expedir tiquetes o billetes de viaje.

“Dicho tiquete puede ser ordinario, de ambulancia, de transbordo y de solidaridad, en todo caso debe contener:

- “a) Nombre de la empresa;
- “b) Lugar y fecha de expedición;
- “c) Lugar de destino;
- “d) Precio del transporte;
- “e) Hora de salida y número de orden del vehículo; y
- “f) Número del puesto.

“Parágrafo. Los pasajeros están obligados a proveerse del tiquete o billete de viaje y lo presentarán a las autoridades o al conductor cuando éstos lo exigieren.

“

“Artículo 59. En los vehículos vinculados a una empresa de transporte de carga, sólo podrán portarse cosas a nombre y bajo la responsabilidad de la empresa a la cual se encuentran vinculados.

“

“Artículo 62. La prestación del servicio público de transporte en las vías sujetas a la jurisdicción del Estado se otorgará por la autoridad competente mediante contrato de concesión o permiso, a las personas naturales o jurídicas que se ajusten a los requisitos y condiciones que se señalan en el presente Estatuto.

“Artículo 63. Se otorgarán áreas de operación, rutas y horarios mediante contrato de concesión cuando las condiciones especia-

les del servicio exijan un mejor nivel en su prestación; cuando deba garantizarse la continuidad de la prestación del servicio en uno o más renglones determinados; cuando por razones del desarrollo de uno o más polos de influencia se imponga la nacionalización de los servicios.

“En los demás casos se autorizarán las áreas de operación, las rutas y los horarios, a las empresas solicitantes mediante permiso.

“.....

“Artículo 69. El Instituto Nacional del Transporte podrá en cualquier tiempo cuando las necesidades y requerimientos así lo exijan, modificar las rutas y horarios autorizados o reestructurar el servicio en las zonas que consideren necesario.

“.....

“Artículo 85. Corresponde al Instituto Nacional del Transporte la fijación de tarifas en todo el país para las distintas modalidades y especialidades del servicio público de transporte.

“.....

“Artículo 87. En la fijación de tarifas para el servicio de transporte urbano por buses, se observará el siguiente trámite:

“a) Elaboración de los estudios respectivos por el Instituto Nacional del Transporte;

“b) Envío de los estudios mencionados a una junta local para su concepto;

“c) Remisión del concepto de la junta local en un término improrrogable de sesenta (60) días al Instituto Nacional del Transporte, y de fijación de las tarifas mediante acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional del Transporte una vez oído el concepto de la junta local.

“La Junta de que habla el presente artículo está compuesta por el Gobernador del Departamento o su delegado, el Alcalde de la ciudad, sendos funcionarios de la Oficina de Planeación y Obras Públicas Municipales o de las dependencias que hagan las veces de

éstas y un funcionario del Instituto Nacional del Transporte.

“.....

“Artículo 94. Los vehículos que se importen, fabriquen o ensamblen con destino al servicio público de transporte, serán asignados de preferencia a las empresas de transporte debidamente organizadas y a las personas que acrediten ser conductores de profesión y estar vinculados a la empresa de transporte dentro de la cual van a prestar el servicio.

“.....

“Artículo 100. Cualquier persona podrá gestionar directamente sus asuntos ante las autoridades de transporte; pero si autoriza a otra persona, a hacerlo, ésta deberá ser abogado titulado e inscrito.

“Los gerentes de las empresas podrán gestionar directamente sus asuntos y los de los propietarios de vehículos vinculados a la misma.

“.....

“Artículo 106. Para imponer una sanción se seguirá el siguiente trámite:

“a) Apertura de la investigación de oficio o a solicitud de parte del interesado;

“b) Traslado de las diligencias a la parte acusada por el término de diez (10) días que rinda descargos;

“c) Análisis de las acusaciones y de los descargos para fallar dentro de los treinta (30) días siguientes.

“Parágrafo. Si al concluir la investigación no fuere posible dictar fallo por haber hechos nuevos para probar, el funcionario competente ordenará lo concerniente para su comprobación y decidirá dentro de los treinta (30) días siguientes.

“.....

“Artículo 110. En el término de un año a partir de la expedición del presente Estatuto, el Instituto Nacional del Transporte señalará por regiones, las fechas oportunas para que las empresas de transporte proce-

dan a dar cumplimiento a las normas pertinentes sobre clasificación y funcionamiento.

“.....

Tenor de la Ley 15 de 1959

“LEY 15 DE 1959

“(abril 30)

“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.

“El Congreso de Colombia,

“Decreta:

“I. Mandato constitucional

“Artículo 1º 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:

“a) Organizar y patrocinar empresas públicas, privadas o mixtas de carácter distrital, municipal, departamental o nacional, pudiendo expropiar o adquirir los equipos pertenecientes a particulares, previa indemnización o arreglo contractual sobre el pago;

“b) Reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y la prestación de sus servicios;

“c) Hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos, pudiendo modificar o eliminar las tarifas aduaneras, requisitos y demás gravámenes de importación de elementos destinados a ese servicio público. Además, el Gobierno podrá intervenir para regular los precios de venta al público de todas estas mercancías;

“d) Fijar para todas las ciudades del país las tarifas de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental, y establecer la forma de pago o prestación del servicio de transporte que por esta Ley le corresponde al empleador en beneficio del empleado; y

“e) Establecer cuando las necesidades del

transporte urbano en otras ciudades del país lo exijan, y en forma transitoria mientras se establecen tarifas definitivas, el sistema previsto en esta Ley para el Distrito Especial de Bogotá, y en consecuencia señalar el monto, forma de pago, distribución y recaudo del auxilio patronal por transporte allí previsto.

“Parágrafo. La facultad establecida en el ordinal d) del artículo anterior, y en cuanto hace relación al servicio urbano, podrá delegarla el Gobierno en los Gobernadores o en los Alcaldes, cuando los respectivos Municipios tengan una organización adecuada en sus dependencias de Tránsito y Transportes, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Gobierno sobre el particular. Para la aplicación de las determinaciones que se dicten en virtud de esta delegación, se requiere la previa autorización del Gobierno Nacional”.

La transcripción anterior sólo se contrae al artículo 1º por ser el pertinente en relación con las censuras de inconstitucionalidad aducidas por el demandante.

Competencia de la Corte

El Gobierno dictó el Decreto 1393 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 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 del presente negocio. Así lo prevé la atribución 2ª consignada en el artículo 214 del Código institucional.

Otras consideraciones .

Los artículos del Decreto 1393, señaladamente demandados, son 30, y corresponden a la siguiente numeración: 1º, 3º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27, 30, 32, 41, 44, 47, 48, 59, 62, 63, 69, 85, 87, 94, 100, 106 y 110. Aparecen trasladados líneas arriba.

El actor enfrenta a tales textos los siguientes preceptos de la Carta: 2º, 12, 16, 17, 20, 23, 26, 28, 30, 31, 32, 39, 40, 44, 76-1, 76-2, 76-11 y 118-8.

Las infracciones que acaban de citarse derivan, según el impugnante, de numerosos artículos del decreto, a muchos de los cuales se acusa de violar, a la vez y con frecuencia, un mismo canon superior. Por esta causa abundan en el libelo las repeticiones de conceptos. Además, es de notar que muchas de las transgresiones alegadas se presentan como consecuencias de otras formuladas a título principal y directo. En obsequio a la claridad de exposición, se reducirán los cargos de la demanda a escasos grupos, en torno a los preceptos constitucionales que se presentan como infringidos, así:

I. Exceso en el ejercicio de facultades legales, con violación de los artículos 118-8, en relación con el numeral 11 del artículo 76 y con el artículo 32

Los 30 artículos demandados, o poco menos, se tildan de violatorios, con varia intensidad, del 32 de la Constitución, en cuanto esa norma sólo permite al Gobierno dictar reglas sobre intervención en la vida económica del país o en sus servicios públicos y privados, cuando la ley así lo autoriza, debiendo sujetarse, desde luego, a los términos de dicha licencia legislativa. En sentir del actor, la ley que sirve de sustento al Decreto 1393 (número 15 de 1959) apenas tolera que el Ejecutivo regule la materia de los transportes urbanos en lo referente a la organización y funcionamiento de ciertas empresas dedicadas a esa rama de conducciones.

Conforme al artículo 1º de la Ley 15 de 1959, "el Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta ley intervendrá en la industria del transporte automoto-

tor, tanto urbano como en servicio por carreteras para la movilización de carga y pasajeros" e indica como objetivos de tal competencia: organizar empresas, reglamentar su funcionamiento y fijar tarifas.

La facultad comentada es tan extensa que no cabe distinguir cuál de los dos aspectos del transporte terrestre le es extraño, aun si se estima que las finalidades de intervención señaladas en los ordinales a) hasta e) del artículo 1º de la Ley 15, estrechan la acción constitucional del Ejecutivo. Si el servicio público de conducción terrestre se presta por empresas sometidas a normas dictadas por el Gobierno en cuanto a organización, funcionamiento y tarifas, en ese ámbito de reglamentación caben las materias de ordenamiento comprendidas en las operaciones de dicho transporte, las cuales giran en torno del porteador, controlado por la ley, y de las tarifas que esté autorizado a percibir. Sobre estas cuestiones priman los reglamentos oficiales, y a ellos han de sujetarse las convenciones entre los empresarios y sus clientes.

El decreto acusado trata de esa necesidad reguladora, que constituye el motivo de la Ley 15 de 1959, ciñéndose a ésta, en general.

Sentada esta apreciación genérica, no precisa estudiar ciertas infracciones invocadas como consecuencias de ejercicio excesivo de facultades o de particulares anomalías institucionales.

III. Violaciones del artículo 32 de la Carta.

Dice el demandante que la intervención estatal en lo que hace a producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, no es realizable, conforme al artículo 32, sino "para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral". Y anota que no existía, cuando se dictó el Decreto 1393, ley planificadora de las actividades económicas del país, y que por ende, faltaba este elemento necesario para que con él se conjugara el acto acusado.

Obsérvese que si las leyes de intervención deben armonizar con las de planes y programas, no por ello carecen de virtud propia e independiente. Las leyes de intervención

viven por sí solas y hacen parte, se enclavan, de modo más o menos congruente, en la planificación económica del país.

Cuanto a intervención en los servicios públicos, basta que legislador y gobierno den los pasos necesarios previstos en los mecanismos que traza el artículo 32 del cuerpo fundamental, para que tales ordenamientos legales y ejecutivos revistan plena validez, salvo incoherencia, por otros aspectos, con reglas constitucionales. La Carta prevé asimismo semejantes medios de intervención respecto de la revisión y fiscalización "de tarifas y reglamentos de las empresas de transporte o conducciones y demás servicios públicos". (artículo 39, *in fine*).

Recalca la demanda que el artículo 32 de la Carta exige que las leyes de intervención pongan en obra el mejoramiento de las clases proletarias en particular. Siendo posible, añade, que la aplicación de algunas disposiciones del Decreto 1393 disminuyan la actividad productiva de trabajadores y propietarios de escasos recursos, con ello se les desmejora en lugar de beneficiarlos. Y deduce violación de dicho texto constitucional.

La Corte se aparta de la interpretación del actor, pues no toda ley interventora en el proceso económico o en los servicios públicos deriva su validez del hecho de beneficiar forzosamente a una clase social determinada. Dichas leyes no tienen, obligadamente, que buscar siempre ese fin, aunque también pueden versar sobre "una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular", (artículo 32). Se trata de asuntos regulables en leyes y decretos separados.

No se halla fundado este cargo.

III. Violaciones del artículo 30 de la Constitución

Asevera el demandante que numerosos artículos del Decreto 1393 cambian una reglamentación anterior, que ahora se torna más gravosa para ciertas personas, vulnerando derechos adquiridos.

El régimen de los servicios públicos ha de inspirarse en el interés general, y varía con éste. Quien entra en relaciones de cualquier naturaleza con un servicio público, no puede aspirar a que las regulaciones en ese momento vigentes se mantengan de manera indefinida. Pertenece al servicio público la mutación constante, salvo, verbigracia, observancia del principio de la irretroactividad de las leyes o, por mejor decir, de su vigencia normal para tiempo futuro. Esta característica de las reglamentaciones del servicio público es trasunto del artículo 30 de la Carta, a cuyas voces "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Toda ley o reglamento concerniente a un servicio público, supone que ha sido "expedida por motivos de utilidad pública o interés social". En el caso de autos el artículo 30 no ha tenido quebranto sino aplicación.

Pero lo dicho no significa que los estatutos de servicios públicos sean modificables sin tener en cuenta las disposiciones que gobiernen sus reformas. Es así como las reglas de índole legal contenidas en un régimen de servicio público sólo alcanzan a ser alteradas por otros textos con igual fuerza legislativa; y si en dichos estatutos figuran textos de carácter constitucional, tampoco se les puede modificar o derogar sino con arreglo al procedimiento que señala el artículo 218 de la Carta.

No es admisible el cargo.

VI. Violaciones relativas al artículo 31 de la Constitución

El demandante considera que ciertas disposiciones del decreto acusado, al determinar que el transporte terrestre debe prestarse por empresas que se sometan, en su constitución y actividades, a una reglamentación particular, crea a favor de éstas un monopolio o privilegio, violando el artículo 31, el cual, relativamente a monopolios, prevé que sólo pueden establecerse como arbitrio rentístico, previa indemnización a quie-

nes se prive del ejercicio de una industria lícita; y en cuanto a privilegios, porque sólo cabe concederlos cuando se refieran a inventos útiles o a vías de comunicación. Insiste el actor en que tales presupuestos no se dan en los artículos pertinentes del Decreto 1393.

Al reservar el acto acusado la prestación del servicio público de transporte terrestre a todas las empresas que se sometan a las reglamentaciones respectivas, no excluye a ninguna de esa actividad. Lo exclusivo es nota distintiva de monopolios y privilegios, rasgo que no consagra el Decreto 1393. Sería extraño que algunas empresas pudiesen cumplir actividades de transporte terrestre sin someterse a los reglamentos que a todas conciernen tratándose de un servicio público dominado por imperativos de igualdad. Ello conduciría a un privilegio al revés, por omisión, es decir, a favor de empresas reuñentes a la aplicación de normas generales. Se llegaría en derecho, entonces sí, a una transgresión del artículo 31.

Si con motivo de la aplicación del Decreto 1393 cabe indemnización de perjuicios, tal asunto debe ventilarse, si a ello hubiere lugar, ante los tribunales competentes, y no ante la Corte en negocios de inexequibilidad.

V. Violación del artículo 39 de la Constitución.

El artículo 100 del Decreto 1393 de 1970 permite a cualquier persona gestionar ante las autoridades del transporte; pero la segunda parte de su inciso primero prevé que si se autoriza a otro para adelantar tales gestiones, éste debe ser "abogado titulado e inscrito". Contra esa regulación el demandante arguye quebranto de la Carta, cuyo precepto 39 establece que corresponde a la ley "exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones".

Y de conformidad con el artículo 40 del ordenamiento constitucional es indispensable ser abogado inscrito para litigar.

Ya se vio que las facultades de intervención concedidas al Ejecutivo por la Ley 15 abarcan múltiples actividades, especialmente en lo que hace a empresas de transporte terrestre, cuya organización y funcionamiento dependen de los decretos del Go-

bierno dictados con arreglo a la mencionada ley. Dentro de este campo tan vasto, bien pudo el Presidente de la República, como materia relativa al funcionamiento de ciertas empresas de conducción, exigir que peticiones o reclamos hechos por terceros lo sean por abogados.

El artículo 100 es constitucional.

VI. Infracciones referentes al artículo 44 de la Constitución

Los artículos 8º, 10, 11, 12, 17, 18, 20, 26, 41, 44, 59 y 94 del Decreto 1393 fijan los requisitos que deben llenar las personas naturales o jurídicas que se propongan desarrollar actividades de transporte terrestre para constituir las empresas encargadas de efectuarlo, todo dentro de un patrón de formalidades y autorizaciones.

El demandante reputa que tales reglas atentan contra la libertad de asociación consagrada en el artículo 44 de la Carta.

Recuérdese que el precepto 12 de la Constitución deja por entero a la competencia legislativa establecer el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas.

Por tanto, si las disposiciones del Decreto 1393 que acaban de mencionarse tienen fuerza de ley, anarece obvio que por medio de ellas era dable al Gobierno regular lo concerniente al régimen de las empresas ya dedicadas o que en lo futuro se dediquen a prestar el servicio de transporte terrestre. No es procedente el cargo que se analiza. Los artículos antes enumerados se declararán exequibles.

VII. Violación de los artículos 26 y 23 de la Constitución

Varias disposiciones del acto acusado establecen trámites para resolver cuestiones relativas al funcionamiento de las empresas públicas y las relaciones que crean con las personas vinculadas a esa suerte de explotación.

De modo particular los propietarios de vehículos vinculados a una empresa, no pueden dedicarlos a otro empleo sino mediante desvinculación de la entidad a cuyo servicio se encuentren en un momento dado.

La desvinculación no es unilateral y requiere decisión de la empresa respectiva. Mientras se tome esta resolución, el vehículo no podrá prestar servicio en empresa diferente.

A juicio del actor, la memorada reglamentación viola las garantías consagradas en los artículos 26 y 23 de la Constitución, porque consagra una pena y origina molestias sin proceso, sin formalidades legales ni motivos previamente definidos en las leyes.

El Decreto 1393 no establece pena ni presta carácter delictivo a ninguna conducta de propietarios de vehículos vinculados a una empresa, dispuestos a separarse de ella, ni les ocasiona molestias contrarias a la libertad individual; lo que muestra a las claras que tal reglamentación en nada roza los artículos 23 y 26 de la Carta. La desvinculación de vehículos supone modificación de una relación jurídica, y nada más explicable que se prevea la manera de realizarla, con miras a que el servicio público no sufra interrupciones o demoras por esa causa. Es una regulación propia de la intervención cuyo estatuto, en este aspecto concreto, ha sido instituido conforme a la Constitución.

El cargo no es procedente.

VIII. Otras violaciones

Examinadas las demás infracciones aducidas por el actor, se encuentra que éstas se deducen como consecuencias de los vicios de inconstitucionalidad que se dejan analizados. No hay lugar, pues, a estudiarlas en capítulo independiente. La Corte tampoco halla que tales normas se opongan a otras disposiciones constitucionales.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 214 de la Constitución, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Son exequibles los artículos 1º, 3º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27, 30, 32, 41, 44, 47, 48, 59, 62, 63, 69, 85, 87, 94, 100, 106 y 110 del Decreto 1393 del 6 de agosto de 1970, "por el cual se expide el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor".

Publíquese, cópiese, comuníquese al Ministro de Obras Públicas, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediell Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esquerria Salazar, Miguel Angel García, Jorge Gaviñán Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DEMANDA INEPTA

La demanda no contiene la proposición jurídica completa. — Reiterada jurisprudencia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

Los ciudadanos Hernán Cancino y Mario Gamboa Sepúlveda, han solicitado que se declare la inexequibilidad del artículo 590 del Decreto 410 de 1971 o Código de Comercio, que a la letra dice:

“Si la solicitud fuere aceptada, se ordenará la publicación de un extracto. Dentro de los treinta días siguientes a la publicación, cualquier persona podrá oponerse al registro de la marca.

“Presentada la oposición, la Oficina de Propiedad Industrial señalará un término de prueba de treinta días así: diez para pedir las y veinte para practicarlas”.

Se indican como quebrantados los artículos 55; 58, 61 y 76-12 de la Carta, los tres primeros porque al disponer que las oposiciones al registro de marcas se resuelvan por la Oficina de Propiedad Industrial, se entrega la decisión de una controversia judicial sobre derechos de personas a la rama ejecutiva que constitucionalmente no puede administrar justicia; y el último porque supone un exceso del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Congreso para revisar, elaborar y promulgar un Código de Comercio.

El Procurador General de la Nación, en su vista, considera que la demanda es inepta por contener una proposición jurídica incompleta que imposibilita una decisión de fondo. La norma acusada, agrega, sólo se refiere a un término probatorio pero no a

una competencia para decidir, la que se encuentra en los artículos 26, 27, 31 y 32 del Decreto extraordinario 2974 de 1968, de un lado, y en el 591 del Código de Comercio, de otro, los cuales no han sido demandados. En estas circunstancias es inútil emitir concepto de fondo sobre la materia.

Consideraciones de la Corte

Como puede observarse la disposición objeto de la demanda hace parte de un procedimiento administrativo o gubernativo que comprende los artículos 588 a 591 del Código de Comercio y dentro del cual cumple determinada actuación la Oficina de Propiedad Industrial. Pero la sola norma demandada no da, por sí mismo, competencia a dicha oficina para negar el registro de una marca. Ella se consagra en el artículo 591 que no es objeto de la acción y que, por lo mismo, no puede ser examinado de modo oficioso, en cuanto a su arreglo con la Constitución. Hay, pues, una ineptitud sustantiva de la demanda, en cuanto a la norma objeto de la acción se le hace decir lo que no dice, para fundar sobre tal supuesto un vicio de inexequibilidad.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara que no es el caso de fallar en el fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto

Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

La confiscación. — El comiso o decomiso de las armas o elementos con que se ha cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución. — “Una impropiedad idiomática no implica un vicio de inconstitucionalidad”. — Su carácter de pena accesoria.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., noviembre tres (3) de mil novecientos setenta y dos (1972).

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano Herman Gans Abello, presenta demanda de inconstitucionalidad del Art. 727, inciso 2º, del Decreto N° 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal, en la parte que dice: “se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación”.

Texto completo de la norma que contiene la frase acusada

“DECRETO 409 DE 1971

“Artículo 727. Destino de las cosas secuestradas.

“Las cosas secuestradas en cumplimiento de lo previsto en el Art. 350, se mantendrán depositadas en cuanto sea necesario para los fines del proceso.

“Terminado el proceso, se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación; en caso contrario, se destinarán para el pago de las sumas que deba cubrir el procesado por razón de daños y perjuicios, multas, costas, etc.”

Como este artículo se refiere al 350 de la misma obra, se transcribe:

“Artículo 350. Secuestro de armas, instrumentos y efectos del delito.

“Las armas, instrumentos y efectos con

que se haya cometido el delito o que provengan de su ejecución, se reconocerán y describirán detalladamente, se secuestrarán y harán parte del sumario para los efectos de la investigación.

“Esta disposición y la del artículo 59 del Código Penal no se aplicarán en los casos de delitos culposos cometidos con vehículos automotores o de transporte”.

El actor encuentra que la norma acusada infringe el Art. 34 de la Constitución que dice: “No se podrá imponer la pena de confiscación”, y que siendo claro el tenor literal del precepto constitucional, debe estarse a su significado obvio sin pretender consultar su espíritu.

Por su parte el Procurador General dice que ya emitió concepto sobre constitucionalidad del Art. 59 del Código Penal, que ordena la confiscación de las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito y que habiendo sido declarada exequible por la Corte esa disposición, son pertinentes las razones aducidas entonces para el caso presente.

Consideraciones

1ª El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal ordena a la Policía Judicial decomisar las armas e instrumentos con que se ha cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución, salvo los vehículos automotores o de transporte. El artículo 350 del mismo Código dispone que esos mismos objetos deben ser secuestrados y el 727 ibídem indica el destino de estas cosas secuestradas, disponiendo que se man-

tengan en depósito para los fines del proceso y una vez terminado se entreguen a las autoridades, "si se hubiere ordenado su confiscación"; y que en caso contrario se destinarán al pago de indemnizaciones, multas, etc.

2ª Estas normas procedimentales desarrollan lo preceptuado en el artículo 59 del Código Penal, que la Corte declaró exequible por sentencia de 3 de agosto de este año, cuyos fundamentos se contienen en los siguientes pasos:

"Lo previsto en el artículo 59 del Código Penal no es otra cosa que la definición de medida accesoria de una pena. Además, aparece consagrada en todas las legislaciones sobre la materia. Por tanto, no tiene las características, alcances y efectos, de la pena de confiscación, proscrita constitucionalmente.

"2. En realidad, al emplear el artículo 59 impugnado la inflexión verbal 'confiscarán', se incide en impropiedad o error idiomático. O por lo menos, no se usa la expresión que corresponde con acierto al pensamiento que se tiene. Esta no es otra que la de comiso o decomiso".

Una impropiedad idiomática no implica un vicio de inconstitucionalidad.

Estas consideraciones son suficientes para concluir que la norma parcialmente acusada no viola el Art. 34 ni ninguno otro de la Constitución.

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

Resuelve:

Es constitucional el Art. 727, inciso 2º, del Decreto Nº 409 de 1971, del Código de Procedimiento Penal, en la parte que dice: "se entregarán a las autoridades correspondientes si se hubiere ordenado su confiscación".

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gervira Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Leal Morales, Conjuez; Carlos Restrepo Piedrahíta, Conjuez; Alfonso Peláez Ocampo, Rodrigo Noguera Laborde, Conjuez; Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Facultad del Gobierno para derogar decretos legislativos, por medio de otro de igual categoría, cuando aquéllos han dejado de ser necesarios para mantener o restablecer el orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 7 de noviembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. El control constitucional

1. La Presidencia de la República, Secretaría General, con oficio N° 14753 de 8 de septiembre de 1972, remitió a la Corte copia del Decreto legislativo N° 1638 de la misma fecha, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 121 de la Constitución.

2. Recibida la copia, y repartido el negocio el 18 de septiembre, por auto de la misma fecha se dispuso fijar en lista el negocio, por el término y para los efectos previstos en el artículo 14 del Decreto N° 432 de 1969.

3. Durante el término de fijación en lista, no hubo intervención alguna por parte del Procurador General de la Nación o de otro ciudadano, para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto.

II. Texto del decreto

1. El texto del decreto objeto de la revisión es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1638 DE 1972
“(septiembre 8)

“por el cual se derogan unos decretos.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional

y en desarrollo del Decreto extraordinario N° 250 de 1971, y

“Considerando:

“Que el señor Procurador General de la Nación ha informado al Gobierno que la actividad laboral en las oficinas judiciales y del Ministerio Público es completamente normal en la actualidad, y

“Que, en consecuencia, no es ya necesario mantener la vigencia de los Decretos extraordinarios números 1415 y 1459 de 1972, dictados con la precisa y única finalidad de procurar el restablecimiento de la normalidad en las oficinas judiciales y del Ministerio Público cuyos servicios estuvieron suspendidos,

“Decreta

“Artículo 1° Deróganse los Decretos extraordinarios números 1415 y 1459 de 1972.

“Artículo 2° Las autoridades de policía a que se refiere el artículo 1° del Decreto 1415 de 1972 pasarán a los jueces correspondientes los procesos que venían instruyendo por delitos de competencia de los jueces ordinarios, en el estado en que se encuentren.

“Artículo 3° Este Decreto rige desde la fecha de su expedición.

“PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

“Dado en Bogotá, D. E., a 8 de septiembre de 1972”.

2. El Decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, y su copia debidamente autenticada

III. Antecedentes

Como antecedente inmediato del Decreto Nº 1638, se cita el Decreto legislativo Nº 250 de 1971, por medio del cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio toda la República.

IV. Consideraciones

Primera

1. El decreto en cuestión deroga los decretos, igualmente legislativos, Nos. 1415 y 1459, de 19 y 23 de agosto del año en curso, respectivamente.

2. Por el primero, o sea el Nº 1415, se adscribió a los alcaldes, inspectores departamentales y municipales de policía, corregidores y comisarios de policía, la iniciación e instrucción de los procesos de competencia de los jueces penales, con excepción de los atribuidos a la justicia penal militar.

3. Por el segundo, o sea el Nº 1459, se modificó, en parte, el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público.

4. El artículo 2º del Decreto 1638 es una consecuencia lógica de la derogatoria prevista en el artículo 1º: se restituye el conocimiento de los negocios penales a los jueces ordinarios.

Segunda

1. El Gobierno, como razón de la derogatoria de los dos decretos antes mencionados, invoca el hecho o circunstancia de que ellos han dejado de ser necesarios para mantener o restablecer el orden público, en la materia a que se refieren.

2. En estas condiciones, el decreto que se revisa tiene base constitucional suficiente y su contenido y desarrollo concuerdan con la doctrina permanente de la Corte sobre la materia, la cual está consignada en fallos anteriores y en fallos recientes, como los de 18 de febrero, 27 de abril, 15 de junio y 29 de agosto del año en curso.

V. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorgan los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1638 de septiembre 8 de 1972 "por el cual se derogan unos decretos".

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Universidad Nacional. — Al establecer el Decreto que se revisa, competencia al Consejo Superior para imponer sanciones, guarda notorio vínculo con el fin primordial de mantener el orden público.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1972.

Decreta:

(Magistrado Ponente: Doctor José Gabriel de la Vega).

El Gobierno somete a decisión de constitucionalidad el Decreto legislativo N° 1821 del 30 de septiembre de 1972, con arreglo a lo prescrito en el parágrafo del artículo 121 de la Carta.

Texto del decreto consultado

“DECRETO LEGISLATIVO N° 1821 DE 1972
“(septiembre 30)

“por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo 250 de 1971, y

Considerando:

“Que la paz en la Universidad Nacional se ve con frecuencia alterada por miembros de los diferentes estamentos universitarios interesados en sembrar el caos, producir tumultos, incitar a la comisión de hechos contra el orden público y en general afectar el normal desarrollo académico de la Universidad,

“Artículo 1° Mientras dure el presente estado de sitio, facúltase al Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia para ordenar, por el tiempo que lo considere necesario, la suspensión de las tareas docentes y académicas de sus Departamentos y Facultades; para disponer la cancelación de los contratos de trabajo vigentes entre la Universidad y sus servidores; para declarar insubsistentes los nombramientos hechos por el mismo Consejo o por otras autoridades de la Universidad; para cancelar matrículas a los estudiantes y para determinar y aplicar otras sanciones disciplinarias.

“Artículo 2° Habrá lugar al ejercicio de las facultades conferidas por el artículo anterior cuando los estudiantes o profesores realicen, en el recinto de la Universidad o en lugares públicos, actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento. Tales actos pueden ser: paros temporales o indefinidos o asambleas que impidan la vida académica normal de la Universidad; actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados; participación o incitación a participar en manifestaciones u otros hechos lesivos del orden público, especialmente los prohibidos por la legislación de emergencia.

“Artículo 3° Constituye causal de cancelación de la matrícula de los estudiantes, de terminación de los contratos de trabajo y de destitución de los funcionarios públicos, la participación en cualquiera de los actos a que se refiere el artículo anterior.

“Artículo 4° Las Universidades oficiales

no podrán recibir como estudiantes suyos a quienes les hubiere sido cancelada la matrícula por los motivos señalados en el presente decreto.

“Artículo 5º El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y cúmplase”.

Consideraciones

1. El Decreto 250 de 1971 declaró el estado de sitio, y en virtud de tal declaración el Gobierno tiene capacidad extraordinaria para dictar decretos con fuerza legislativa encaminados a restablecer el orden público (artículos 121, incisos 1º, 2º y 3º; 120-7 y 118-8 C.N.).

2. Como consecuencia de la aptitud que atribuyen los textos citados, se dio el decreto en examen, el cual llena la formalidad esencial de llevar la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros.

3. El Decreto 1821 no hace sino imponer sanciones a ciertos hechos que, en determinadas circunstancias, se cometan en la Universidad o en lugares públicos, hechos que ya habían sido prohibidos por otros actos durante el actual estado de sitio, que la Corte declaró constitucionales (V. Decretos 252 del 26 de febrero y 290 del 4 de marzo de 1971 y sentencias de 23 y 31 de marzo de 1971).

4. Por otro lado, el decreto que se revisa atribuye competencia para la imposición de sanciones. Pero no autoriza que, en su ejercicio, se prescindiera de las formalidades que deben siempre —en estado de paz o durante la alteración de la normalidad— preceder a la aplicación de las medidas que el decreto contempla. Los trámites aludidos deben respetarse, sea que consten de manera genérica o particular, aun en materia policíva, o en disposiciones de estado de sitio. Para sancionar a quienes desobedezcan los preceptos encaminados a preservar el orden, precisa seguir —se repite— debido procedimiento, el cual puede ser tan breve o tan prolijo como se reputa pertinente. Vistos los artículos 23 y 26 de la Constitución, ha de declararse la exequibilidad de las dispo-

siciones en estudio con el alcance y precisiones que acaban de indicarse. Este concepto refleja, a no dudar, el pensamiento, actual y anterior, de la Corporación.

El decreto guarda, como se ve, notorio vínculo con el fin primordial de mantener el orden, cardinal requisito de validez previsto en la Carta.

Impugnación

5. El ciudadano César Castro Perdomo impugna el Decreto 1821, bajo dos aspectos principales: a) Dicha providencia —dice— no se circunscribe a tomar medidas encaminadas a preservar, mantener o restablecer el orden, sino también dirige éstas a hechos extraños a tales límites, como son los puramente universitarios, con lo cual —asevera— se incurre en violación del artículo 121 de la Constitución; y b), posibilidad de cancelación de contratos por el Consejo Superior Universitario, lo que conduciría, en su sentir, a desconocimiento de derechos adquiridos, y, por ende, del artículo 30 de la Constitución.

6. Respecto de lo primero, nótese que el Decreto 250 de 1971, por el cual se declaró el estado de sitio y es la fuente de los poderes excepcionales de que el Gobierno se halla investido, se dictó precisamente porque el orden se reputaba alterado por actos de origen universitario. Posteriores decretos, expedidos dentro de la órbita del artículo 121 de la Carta y declarados constitucionales por esta Corporación, contemplan de modo particular la agitación universitaria y los actos que la traducen como causas de perturbación. Son de destacar en este sentido los Decretos 252, 1259 y 2070 de 1971 y 865 de 1972. Dado este palmario nexo, es imposible desvincular hoy, de manera abstracta, las manifestaciones de trastorno universitario con el general que afecta al país. Uno y otro caen en la esfera del artículo 121 tantas veces citado y autorizan las reglas que contiene el Decreto 1821.

7. No es aceptable la crítica según la cual en el régimen de estado de sitio no cabe imponer medidas de terminación de contratos vigentes entre la Universidad e infractores de las reglas relativas a la conservación del sosiego normal en el seno de la misma Uni-

versidad o en otros lugares. Sería absurdo, sin embargo, que ésta contribuyese a la conmoción dejando medios de actuar a quienes turben el orden. El Estatuto constitucional no protege violaciones de la legalidad marcial, cuyo respeto, por conveniencia pública, se impone a los intereses creados. Así lo entiende el artículo 30 que el actor invoca de manera inconducente.

8. Analizados los dos puntos anteriores, huelga ver los reparos que también se esgrimen en relación con los artículos 16 y 55 de la Carta.

9. No se halla, pues, que el decreto en estudio viole ninguna norma constitucional, y, en cambio, se encuentra ajustado a las disposiciones superiores de que se ha hecho mérito.

Resolución

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le atribuyen los artículos 121 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Es constitucional el Decreto legislativo Nº 1821 del 30 de septiembre de 1972, "por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno e insértese en la Gaceta Judicial.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, con salvamento de voto, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, con salvamento de voto, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, con salvamento de voto, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO

Deploramos no estar de acuerdo con la anterior sentencia sobre exequibilidad del Decreto legislativo N° 1821 de 30 de septiembre de 1972. Las razones de nuestra inconformidad son las siguientes:

Primera

Como nos ha correspondido hacerlo en casos similares, entre ellos el de la revisión del Decreto legislativo N° 508 de este año, procedemos en el presente a consignar las razones de nuestra inconformidad con el Decreto N° 1821, ya que al definir unas faltas disciplinarias y prever la aplicación de las respectivas sanciones, se omite establecer el procedimiento previo para comprobar la existencia de las primeras y la necesaria imputabilidad de ellas. Es deplorable esta omisión, que no la tuvo el Gobierno en situaciones semejantes, como la que vivió la Universidad del Departamento del Valle.

Segunda

1. El artículo 26 de la Constitución dispone: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio" (se subraya).

2. El principio rige en todas las materias, y no exclusivamente, como se ha pretendido, en la penal. Así lo ha entendido y practicado la Corte en múltiples casos, sobre todo a partir del año de 1937, cuando en sentencia del 18 de octubre dijo: "Según el artículo 26 de la Constitución actual "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute; ante tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio". La Corte, en sentencias antiguas y recientes

de la Sala de Casación en negocios civiles ha admitido la universalidad de este principio y su repercusión en materias que no pertenecen al ramo penal". (G.J. N° 1928, p. 623).

Además, el artículo 27 confirma esta doctrina, al referirse al 26 y contemplar casos típicamente administrativos.

3. Y en cuanto al sentido y alcance jurídico de las voces del artículo 26, la misma Corte, desde el año de 1928, en sentencia de 13 de noviembre expuso:

"Las expresiones formalidades legales, plenitud de forma en cada juicio, empleadas en la Constitución, son fórmulas con que ésta ordena la observancia de los siguientes requisitos, aparte de otros declarados en ellos expresamente: a) que la ley (entendiéndose también por tal toda disposición emanada de autoridad competente, que ordene o prohíba de modo general), debe definir de antemano y de una manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, la contravención o culpa que han de prevenirse o castigarse; b) que hay 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 puedan estar o no sujetos 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 que ha de sujetarse a la medida de prevención o al castigo correccional, y el comprobante que establezca la probabilidad, por lo menos, respecto de la culpabilidad de los autores; siempre que hayan de tomarse contra estas personas providencias preventivas, coerciti-

vas o correccionales; 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". (Se subraya). (G. J. XXXVI, 203).

Tercera

El artículo 1º del Decreto 1821, en lo que respecta a los estudiantes, autoriza al Consejo Superior de la Universidad Nacional "para cancelar matrículas... y para determinar y aplicar otras sanciones disciplinarias"; todo "mientras dure el presente estado de sitio".

Nada se dice en relación con el procedimiento previo que se debe cumplir con las autoridades universitarias, y el cual permite, por lo menos, probar la existencia de la falta, la imputabilidad de ésta y la necesaria defensa del sindicado. Es claro, que con tal sistema se viola la garantía del debido proceso, comprendida en el citado artículo 26 de la Carta. Dicha garantía es esencial al Estado de derecho, y comúnmente se expresa en estos términos: nadie podrá ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio. Lo cual no obsta para que en determinados casos, se pueda adoptar un procedimiento lo más breve o sumario posible, acorde con las circunstancias inherentes al orden público y al estado de sitio.

Cuarta

1. Este criterio jurídico o interpretación del artículo 121, no es de ahora o de oportunidad, sino que encuentra, por el contrario, su respaldo en una permanente y reiterada doctrina de la Corte.

2. Así, en fallo del 19 de abril de 1955, del cual fue ponente el entonces Magistrado Aníbal Cardozo Gaitán, se dijo:

"Establece el artículo 120 de la Constitución que corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado, y el artículo 121 le otorga la facultad de declarar que aquél se ha turbado y de adoptar las medidas ordenadas

a su restablecimiento. Los dos preceptos se hallan íntimamente vinculados, porque al deber que la Constitución le impone al Presidente de conservar el orden y restablecerlo, debía corresponder la potestad de aplicar los medios conducentes al cumplimiento de esa delegación.

"Las facultades extraordinarias en estado de sitio pueden llegar a afectar los derechos individuales y sociales en forma más sensible que si lo hiciera el Congreso. Hay sin embargo preceptos constitucionales de obligatorio imperio en todo tiempo, a cuyo cumplimiento no puede sustraerse el Presidente de la República cuando expide decretos de carácter legislativo. (Se subraya). No existe un poder absoluto en el Jefe del Estado sobre la adopción de normas de carácter legislativo. Sus atribuciones, que se reconocen muy amplias, no alcanzan hasta destruir los preceptos, de obligatorio cumplimiento por el presidente, que consagran derechos individuales, garantías sociales, o estructuran las instituciones. (Se subraya).

"Hay normas de la Constitución que por su naturaleza, extraña a implicaciones sobre el orden público, rigen en todo tiempo, como garantías individuales y sociales. Así, por ejemplo: el artículo 22, que establece que no habrá esclavos en Colombia; el 23, que prohíbe la detención, la prisión o el arresto por deudas; el 25, según el cual nadie está obligado a declarar contra sí mismo; el 26, que dispone que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes, (se subraya); el 29, que impide al legislador establecer la pena capital; el 30, que garantiza la propiedad y los demás derechos adquiridos con justo título; el 31, que no permite establecer un monopolio sin antes indemnizar a quienes dejan de ejercer una industria lícita; el 34, que impide imponer la pena de confiscación; el 36, sobre respeto al destino de las donaciones; el 37, sobre libre enajenación de bienes raíces; el 39, relacionado con la libre escogencia de profesión u oficio; el 41, que declara la libertad de enseñanza; el 44, referente a la libre asociación dentro de la moral y el orden legal; el 49, que prohíbe la emisión de papel moneda de curso forzoso; el 53, que garantiza la libertad de conciencia".

3. En sentencia posterior, del mismo año, 15 de noviembre, ratificó los mismos conceptos. (G.J. LXXXI, 575, 2).

Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria.

Bogotá, noviembre 2 de 1972.



HOSPITAL MILITAR

Reorganización. — Su Estatuto Orgánico se encuentra limitado a las materias estrictamente necesarias para su funcionamiento; y el artículo 1º de la ley de facultades Nº 7 de 1970 facultó al Presidente para legislar sobre materias propias del mismo Estatuto, no para referirse por ejemplo al régimen disciplinario de los empleados públicos, por lo tanto son inconstitucionales los preceptos legales demandados con excepción del ordinal c) del artículo 20 del Decreto 2348 de 1971.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 14 de noviembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. Petición

1. El ciudadano José A. Pedraza Picón en escrito de 6 de junio del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable los artículos 20, 27, 28, 29, 42 y 43 del Decreto extraordinario Nº 2348 de 3 de diciembre de 1971. "por el cual se reestructura el Hospital Militar Central". Respecto del primero, o sea el 20, limita la acción a los ordinales c), d) y e).

2. Admitida la demanda se ordenó dar traslado de ella al Procurador General de la Nación por el término legal de 30 días.

III. Disposiciones acusadas

1. El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

Artículo 20. Son funciones de la Junta Directiva:

.....
X c) Determinar la organización administrativa de la entidad, crear las dependencias que estime necesarias y los cargos requeridos, señalando las funciones respectivas, conforme a las disposiciones legales vigentes;

d) Establecer el sistema de clasificación, escala de remuneración y nomenclatura de los empleos del Hospital Militar Central, con aprobación del Gobierno;

e) Fijar primas y bonificaciones del personal al servicio de la entidad y someterlos a la aprobación del Gobierno.

Artículo 27. El régimen de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios para el personal de empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar Central, será el que determine por acuerdo la Junta Directiva mediante aprobación del Gobierno.

En consecuencia, los empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar Central, para efectos de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios, no se regirán por las normas establecidas para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 28. El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar Central, será el determinado por el Decreto-ley 2334 aprobado por el Gobierno.

.....
Artículo 29. El régimen disciplinario para los empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar Central, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 2334 de 1971 será determinado mediante acuerdo de la Junta Directiva aprobado por el Gobierno.

Artículo 42. El Hospital Militar Central atenderá directamente todo lo relacionado con las prestaciones sociales de sus empleados, para lo cual éstos cotizarán mensualmente el 5% del sueldo.

Artículo 43. Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto número 3118 de 1968, la cesantía de los empleados o trabajadores del Hospital Militar Central.

2. Las anteriores normas hacen parte del Estatuto "por el cual se reestructura el Hospital Militar Central", que consta de los siguientes títulos:

I: Naturaleza, objetivo, domicilio y funciones; II: Patrimonio y presupuesto; III: Dirección y administración. Organización interna (Junta Directiva, de las funciones de la Junta Directiva, de la dirección general, del subdirector y organización interna); IV: Del personal; V: Régimen jurídico de los actos y contratos; VI: Disposiciones varias.

3. Para proferir el Decreto N° 2348 de 3 de diciembre de 1971, el Presidente de la República "invoca las facultades extraordinarias que le concede la Ley 7ª de 1970", cuyo texto es el siguiente:

"LEY 7ª DE 1970
" (diciembre 4)

"por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro tunc para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Art. 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 un año, contado desde la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las

entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Art. 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Art. 3º Esta ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los veinticinco días del mes de noviembre de mil novecientos setenta.

(Diario Oficial 33213, diciembre 16 de 1970).

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los artículos 2º, 55 y 76, numerales 1º, 2º, 9º, 10 y 12 de la Constitución. El concepto de la violación lo expresa en los siguientes apartes del mencionado escrito de 6 de junio del año en curso:

a) "El legislador agrupó en una materia lo correspondiente a lo orgánico y básico para reestructurar el Ministerio de Defensa Nacional y los establecimientos públicos adscritos a dicho Ministerio; y, en otra, lo concerniente al régimen de remuneración taxativamente señalado para el personal al servicio del Ministerio, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para fijarlo en relación a las distintas categorías de empleos en tales entes administrativos, y únicamente en éstos, así como su régimen de prestaciones sociales;

b) "De esta manera puede concluirse irrefragablemente que con los literales a) y b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, diciembre 4, reguló lo orgánico en todo el ramo

de defensa, o sea el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, Policía Nacional y los establecimientos públicos descentralizados adscritos o vinculados a dicho Ministerio;

c) "Y por los literales c) y d) de la misma disposición legislativa otorgó facultad extraordinaria para modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y para modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

d) "Por manera de que la facultad fue precisa en lo orgánico y básico de determinados entes administrativos que se agrupan con el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y Policía Nacional en el ramo de defensa; y, en lo concerniente a estructuras administrativas de personal, taxativamente facultó el legislador para reformar modificando las remuneraciones, su régimen y el de sus prestaciones sociales en cuanto al personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, excluyendo por exclusión taxativa al personal al servicio de los establecimientos públicos descentralizados adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa, pues no incluyó a este personal, en la determinación precisa de materia a tratar en esa delegación extraordinaria;

e) "Dentro del régimen extraordinario del ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, no cabe la interpretación extensiva de la facultad, ni en razón del tiempo, ni en razón de la materia delegada, porque lo preciso, es lo exacto, y lo que está determinado en la manera exacta y concreta, se opone a lo extensivo, a lo impreciso o indeterminado;

f) "Así pues, en lo concerniente al régimen de remuneración y escalas de sueldos y régimen de sus prestaciones sociales del personal al servicio de los establecimientos públicos descentralizados, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa no hubo autorización o facultad en la ley de autorizaciones;

g) "De esta manera, no podía el Presidente de la República legislar extraordina-

riamente sobre esta precisa materia no contenida en los literales c) y d) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, diciembre 4. Por tanto se excedió, incurriendo el acto acusado en vicio de inconstitucionalidad en los términos del artículo 215 de la Carta, siendo procedente esta acusación;

h) "Los artículos 20, literales c), d) y e), así como los artículos 27, 28, 29, 42 y 43 del Decreto-ley 2348 de 1971, diciembre 3, en cuanto que siendo materia privativa del legislador, según los ordinales 9º y 10, por las razones ya vistas, sólo por la manera del ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, podían ser materia de autorizaciones, pero en forma pro tunc y ejercida la facultad sólo por el Presidente de la República;

i) "Como se desprende de los textos de los artículos relacionados atrás, se le otorga a la Junta Directiva como función la de determinar la organización administrativa de la entidad, crear dependencias, cargos y fijar funciones; establecer sistema de clasificación, escalas de remuneración y nomenclaturas, y fijar primas y bonificaciones del personal al servicio de dicha entidad, con sometimiento a la aprobación del Gobierno. (Art. 20, literales c), d) y e) Decreto 2348, 1971);

j) "Además, por el artículo 27 *ibidem* se instituye que tal régimen de remuneración, clasificación y empleo será el que determine la Junta Directiva del Hospital Militar Central, y prohíbe que tales empleados en materia de remuneraciones, primas, subsidios y bonificaciones se rijan por las que se establezcan para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional. Y por los restantes artículos acusados del mismo Estatuto, se dictan normas para modificar la estructura de la carrera en cuanto al sistema disciplinario; etc.

k) "Todo lo anterior contraviene en forma indirecta la facultad privativa del Congreso según la Atribución Novena, parte in fine y la Atribución Décima del artículo 76 de la Carta, por fuera del término o pretemporalidad de un año, contado a partir del 4 de diciembre de 1970, en que rige la Ley 7ª de 1970, pues a partir de esta fecha está facultando por subdelegación a la Junta Directiva del Hospital Militar para que legisle sin término alguno; y, por otra par-

te, dándole a dicha Junta, una facultad delegada *intuitu personae* del Presidente de la República. (Art. 76, ordinal 12 C. N.);

l) "No otra cosa se desprende de las voces de las disposiciones acusadas en la presente demanda. Otorgarle facultad a la Junta Directiva del Hospital Militar Central para reestructurar administrativamente dicha entidad, con poder para crear dependencias, determinar sus cargos, señalarle funciones, establecer sistema de clasificaciones en el empleo, su régimen de remuneración y el de prestaciones sociales, es excederse en la facultad otorgada por el Congreso, en forma temporal y sobre materia precisa al Presidente de la República, según las atribuciones Novena y Décima del artículo 76 de la Carta y en desarrollo del ordinal 12 del mismo;

m) "Es una subdelegación presidencial en un organismo simplemente administrativo de la entidad descentralizada, en forma intemporal y con tan amplias facultades que convertiría a la Junta Directiva del Hospital Militar Central en un poder legislativo permanente invadiendo una órbita reservada privativamente al Congreso. Es pues, una violación del artículo 76, ordinal 12 de la Carta, y de los artículos 2º y 55 *ibidem*".

2. El artículo 3º del Decreto Nº 3118 de 1968, a que se refiere el artículo 43 del Decreto Nº 2348 de 1971, objeto de acusación, dispone:

"Artículo 3º Entidades vinculadas al Fondo. Deberán liquidarse y entregarse al Fondo Nacional del Ahorro, conforme a las disposiciones del presente decreto, las cesantías de empleados públicos y trabajadores oficiales de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista Nº 067 de 26 de julio de 1972, considera que la demanda es sustancialmente inepta por cuanto no comprende todas las normas que regulan la materia, y así se presenta quebrantada la unidad jurídica del caso. Mas,

advierte, que si esta posición no se acepta, debe negarse la petición de inconstitucionalidad ya que los preceptos acusados no interfieren el orden jurídico previsto en la Carta.

2. En efecto, dice:

a) "Consecuencia de todo lo anterior sería que la demanda es sustancialmente inepta, en cuanto no acusa las normas por virtud de las cuales se venían produciendo los efectos jurídicos que el actor pretende destruir o hacer cesar, normas que desde luego el nuevo ordenamiento no derogó ni subrogó, y que aunque éste no hubiera reproducido, continuarían regulando los aspectos a que se refieren de la organización y funcionamiento de la entidad descentralizada de que se trata o sea el Establecimiento público nacional denominado Hospital Militar Central;

b) "Si no se acepta esta conclusión y se opta por una decisión de fondo, mi opinión es que las normas acusadas no implican extralimitación de las facultades extraordinarias invocadas;

c) "Teniendo en cuenta los principios doctrinarios y los antecedentes constitucionales y legales expuestos y relacionados con anterioridad, se concluye que esta facultad extraordinaria de la Ley 7ª, sin dejar de ser precisa es lo suficientemente amplia para proporcionar fundamento a preceptos como los acusados del Decreto 2348;

d) "En primer lugar, la facultad para suprimir, fusionar o crear entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, envuelve necesariamente la de modificar por todos sus aspectos cualquiera de las ya existentes, que al fin y al cabo es de menor trascendencia que suprimirla llanamente o refundirla con otra u otras;

e) "En segundo lugar, las normas orgánicas de cualquiera entidad encargada de prestar un servicio público deben contemplar —si expresamente no se establece ninguna restricción o excepción— lo relacionado no solamente con la estructura del organismo sino con su funcionamiento, uno de cuyos aspectos es el referente al régimen de su personal: así lo requiere la rápida y eficaz prestación del servicio, objetivo prin-

cial de la descentralización técnica o institucional y principio dominante en esta materia;

f) "De manera que si el legislador ordinario invistió al extraordinario de la facultad comentada, sin someterla a condiciones ni introducirle excepciones ni restricciones, hay que entender que la concedió con la amplitud necesaria para cumplir plenamente su finalidad;

g) "No encuentro así violación del artículo 118-8 en relación con el 76-12, ni de otro alguno de la Constitución".

V. Consideraciones

Primera

Las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 7ª de 1970, se ciñen a los términos del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, ya que se señala el plazo de un año para su ejercicio y se precisan las materias objeto de las mismas, a saber:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. (Subraya la Corte).

Segunda

1. El Hospital Militar Central es una Entidad descentralizada, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, como establecimiento público.

2. De conformidad con lo ordenado en los Decretos Nos. 2775 de 1959, 3210 de 1963, 1895 de 1969 y el mismo 2348 de 1971, su objetivo esencial es el de desarrollar la po-

lítica y los planes generales que en materia de asistencia social adopte el Gobierno Nacional respecto del personal de las Fuerzas Militares y sus familiares, relacionados con la atención médica integral (Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, Pág. 84, 1970).

Tercera

1. La facultad del ordinal b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, es muy clara y se limita a autorizar al Gobierno, como está visto, para "modificar las normas orgánicas", de las entidades descentralizadas. Las otras facultades previstas en la Ley 7ª se refieren al personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

2. Las normas orgánicas de una entidad descentralizada, por su naturaleza, tienen un carácter de estables, sino en un sentido absoluto sí por lo menos relativo. Por tanto, no pueden comprender ellas lo referente a la creación de cargos, la fijación de funciones y escalas de remuneración, ni el señalamiento de primas, bonificaciones, viáticos, remuneración de horas extras, régimen de prestaciones sociales y persona o entidad que ha de sufragarlas, que son materias para cuya regulación se autoriza, por los preceptos acusados, a la Junta Directiva del Hospital Militar Central.

3. Esto en cuanto hace relación a los ordinales d) y e) del artículo 20 del citado Decreto 2348 de 1971. En cuanto se refiere a lo previsto en el ordinal c) del mismo artículo, armoniza con lo dispuesto en el ordinal b) del artículo 1º de la Ley 7ª, entendiéndose que en este caso se trata de la organización administrativa general del Hospital Militar Central y del cumplimiento de sus finalidades, el cual, como es obvio, sólo puede conseguirse mediante la creación de dependencias, asignación de funciones y determinación de cargos para desempeñarlas.

4. En otros términos: las normas orgánicas de una entidad descentralizada pueden referirse a aquellos empleos, sin los cuales no puede funcionar, como el de gerente, o director, agentes de control, etc; pero es

claro que toda la planta de empleados, sus sueldos, sus primas, sus viáticos, sus prestaciones sociales, están fuera de ese estatuto orgánico. De no ser así, cada vez que hubiera necesidad de crear o suprimir un cargo o de modificar sueldos o prestaciones sociales, habría que reformar "el estatuto orgánico" de la respectiva entidad, lo cual es inadmisibile.

5. Por tanto, la facultad extraordinaria contenida en el ordinal b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, no facultaba al Presidente de la República para legislar sobre materias diferentes a las propias, del estatuto orgánico de una entidad descentralizada.

Cuarta

1. Los artículos 27, 28, 42 y 43 del Decreto 2348, acusados, de manera inequívoca se relacionan con el régimen de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras, subsidios y prestaciones sociales del personal de empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar.

2. El artículo 29 del mismo decreto se refiere al régimen disciplinario de tales empleados públicos y trabajadores oficiales. Este aspecto administrativo escapa también a las normas "orgánicas" de una entidad descentralizada como el Hospital Militar Central. Es, por su índole, mutable, y en consecuencia, dispuesto a sufrir las modificaciones que las circunstancias del momento indiquen, sin que haya necesidad de reformar "el estatuto orgánico" que, como queda dicho, debe tener, por lo menos, una estabilidad relativa.

Quinta

En consecuencia, los preceptos legales acusados, con excepción del ordinal c) del Art. 20 del Decreto 2348 de 1971, son inconstitucionales. Violan directamente el artícu-

lo 118, ordinal 8º de la Constitución, e indirectamente, los artículos 2º, 55 y 76, ordinales 1º, 2º y 12. Se configura así un abuso de poder por desviación.

Lo anterior es suficiente para la decisión que ha de tomar la Corte.

VI. Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º Son inexequibles los artículos 20, ordinales d) y e); 27, 28, 29, 42 y 43 del Decreto extraordinario Nº 2348 de 3 de diciembre de 1971, "por el cual se reestructura el Hospital Militar Central".

2º Es exequible el ordinal c) del artículo 20 del mismo decreto.

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Defensa Nacional.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballen, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

DEMANDA INEPTA

Inhibición de la Corte, cuando la proposición jurídica del demandante es incompleta, y no se puede decidir sobre la inexequibilidad de normas que no han sido acusadas. — Doctrina reiterada.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., noviembre 14 de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Luis Sarmiento Buitrago).

El ciudadano José A. Pedraza Picón pide se declaren inexequibles los artículos 2º y 6º del Decreto extraordinario 2420 de 11 de diciembre de 1970 cuyo tenor literal es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 2420 DE 1970

“(diciembre 11)

“por el cual se fijan sueldos básicos, se regulan comisiones al exterior y se dictan otras disposiciones para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere la Ley 7ª de 1970,

“Decreta:

“.....

“Artículo 2º Se entiende por personal civil del ramo de Defensa Nacional los empleados que prestan sus servicios en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

“En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el presente artículo, el personal que presta sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las socieda-

des de economía mixta adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional, no tienen la condición de empleados civiles del ramo de Defensa y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada entidad.

“.....

“Artículo 6º El presente decreto rige a partir del 1º de noviembre de 1970 con excepción de lo determinado en el artículo anterior y deroga el Decreto 3186 de 1968, el parágrafo 1º del artículo 1º del Decreto 188 de 1968 y demás disposiciones que le sean contrarias”.

Cita el actor como infringidos los artículos 2º, 55 y 76, numerales 1º, 2º, 9º, 10 y 12 de la Constitución.

Y enuncia tres cargos, así:

1º Dice:

“Dentro de este orden de separación de materias de atribuciones constitucionales, procedió el legislador autorizando con los literales a) y b) la reorganización de la estructura del Ministerio de Defensa y de los establecimientos públicos descentralizados adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa, en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970. Y con los numerales b) y c) para reformar el régimen de carrera, remuneraciones y su régimen de las mismas y el de prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y no incluyó el personal de los establecimientos descentralizados vinculados o adscritos a ese Ministerio”.

2º Lo desarrolla así:

“La Ley 7ª de 1970 no autorizó modificar la estructura del ramo de Defensa. En efecto. Las cuatro facultades que se fijan precisamente en los literales a), b), c) y d), de su artículo 1º, comprenden lo orgánico y estructural de los entes tales como Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional y de los establecimientos o entidades descentralizadas adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa. Cada uno de estos entes tiene una figuración orgánica y estructural propia e individual. Por Ministerio de Defensa se entiende el organismo Central de la rama ejecutiva del Poder público encargado de la dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Por Fuerzas Militares se entienden las organizaciones armadas instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar destinadas a la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias. Por Policía Nacional se entiende el cuerpo armado de carácter permanente que hace parte de la Fuerza Pública destinada a guardar el orden interno de la Nación. Por Establecimiento Público descentralizado se entiende el organismo creado por la Ley o autorizado por ésta, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargado de desarrollar la política y planes generales que adopte el Gobierno en relación a los distintos servicios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conforme a las reglas de Derecho Público, con vinculación o adscripción al Ministerio de Defensa”.

3º Afirma:

“Es inconstitucional el artículo 6º del Decreto-ley 2420 de 1970, en cuanto dice: “... el presente decreto rige a partir del 1º de noviembre de 1970...””.

“Constituye exceso de la facultad que confiere en forma extraordinaria la Ley 7ª de 1970, diciembre 4, darle retroactividad al 1º de noviembre del mismo año, cuando la ley fue expedida el día 4 de diciembre de 1970, y con disposición expresa en su artículo 3º, de que entraría a regir desde la fecha de su sanción.

“Por este aspecto en lo pertinente del ar-

tículo 6º, del Decreto ley 2420 de 1970 la ley es inconstitucional conforme al artículo 76, numeral 12 de la Carta, porque excede de la facultad señalada en el artículo 3º de la Ley 7ª de 1970, y por tanto es inexecutable lo demandado conforme al Art. 214 de la Constitución Nacional”.

El Procurador General, refiriéndose a la acusación contra el artículo 2º, dice que hay sustracción de materia, y pide a la Corte se abstenga de decidir, argumenta así:

“El artículo 2º del Decreto 2420 acusado, “da a entender que las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa no forman parte del ramo de Defensa Nacional y que éste se integra únicamente por el Despacho del Ministro, la Secretaría General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Y agrega: “Posteriormente el Decreto 2335 de 1971 que reorganiza nuevamente el Ministerio de Defensa, adopta una posición distinta pues en su artículo 1º establece lo siguiente:

“El Ramo de Defensa Nacional está integrado por el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos descentralizados, adscritos o vinculados a este Ministerio”.

Para concluir:

“Todo esto significa además, con referencia directa a la demanda, que las nuevas normas regulan íntegramente la materia contemplada en la primera de las acusadas y que, en consecuencia, esta ha quedado subrogada, lo que produce sustracción de materia para efectos de la decisión”.

En cuanto a la acusación contra el artículo 6º dice que al facultar al legislador extraordinario para modificar las remuneraciones y prestaciones la ley lo autoriza para darle efectividad desde cualquier tiempo, anterior o posterior a la expedición del correspondiente decreto, por lo cual pide se declare executable.

Consideraciones

El actor funda esencialmente la acusación contra las normas impugnadas, en especial contra el Art. 2º del Decreto 2420 de

1970, en exceso en el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 7ª de 1970; los tres cargos que desarrolla tienen la misma argumentación consistente en que el legislador no facultó al Gobierno para modificar la estructura del ramo de la defensa; y que la inclusión o exclusión del personal civil de las entidades descentralizadas excede las facultades precisas contenidas en los literales a), b), c) y d), del Art. 1º de la citada ley.

Para tomar la decisión correspondiente es necesario determinar la situación jurídica que se plantea deducida del contexto que la regula; el Art. 1º del Decreto 2420 señala "la escala de sueldos básicos para los cargos de los empleados civiles del Ramo de Defensa Nacional", y el Art. 2º, objeto de la demanda, determina qué se entiende por personal civil del Ramo de Defensa y exceptúa de este ramo al personal civil que presta servicios en las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa.

○ sea, que de la regulación general hecha por el decreto se acusa de inconstitucionalidad la excepción.

De esto se deduce que todo concepto al respecto emitido por la Corte sobre la excepción, incide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general; y como no ha sido sometido a estudio el Art. 1º contentivo de la norma general, no hay posibilidad de analizar oficiosamente disposiciones que no han sido objeto de expresa impugnación.

Al respecto la Corte dijo:

"Para fijar el alcance de la excepción consagrada en el inciso segundo demandado, precisa estudiar el que le antecede pues forma con él notable unidad. Así acontece cuando al analizar una excepción es necesario conocer la regla que aquella parcialmente infirma. En tales condiciones es harto difícil no formar juicios de valor sobre la norma general, siquiera implícitamente o por incidencia. Tales apreciaciones, directa o indirectamente, suelen recaer sobre el mérito constitucional del precepto que se estime, lo cual puede llevar a pronuncia-

mientos sobre puntos no comprendidos en la demanda". (Sentencia de mayo 14 de 1970).

En el caso preciso de esta demanda la acusación se funda en que las facultades legales no permiten reglamentar asignaciones del ramo de defensa; el pronunciamiento favorable o desfavorable que la Corte haga sobre la constitucionalidad de la exclusión de determinado personal de dicho ramo, conlleva una calificación sobre la constitucionalidad de la regulación general, lo que procesalmente no es pertinente; como el artículo 1º del Decreto 2420 no ha sido acusado, la conclusión no puede ser otra sino la de inhibición para decidir, por ineptitud de la demanda.

El artículo 6º, acusado, se refiere a retroactividad de las asignaciones fijadas; la validez de esta norma debe correr la misma suerte de la regulación general.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador,

Resuelve:

ABSTENERSE de decidir en el fondo sobre la impugnación contenida en la demanda promovida contra los Arts. 2º y 6º del Decreto 2420 de 1970, por ineptitud de dicha demanda.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barreira Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuñuaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Luis Carlos Pérez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

La norma contenida en el inciso 2º del artículo 47 de la ley, es la misma que ahora ha sido involucrada dentro del nuevo Código de Procedimiento Penal en su artículo 663, inciso 2º, cuya exequibilidad ya habría sido con anterioridad definida por la misma Corte.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 6 de diciembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarria).

I. Petición

1. El ciudadano Mauricio Luna Visbal, solicita de la Corte declare inexecutable el inciso 2º del artículo 663 del Decreto extraordinario N° 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal).

2. Inicialmente, en escrito de 3 de agosto de 1972, el actor había formulado petición semejante en relación con el inciso 2º, del artículo 47 de la Ley 75 de 1968. Con posterioridad, en escrito de 8 de los mismos mes y año, aclara su demanda en el sentido de referir la declaratoria de inexecutable al inciso 2º del artículo 663 del Decreto 409 de 1971, “en consideración a haber sido el texto del inciso 2º del artículo 47 de la ley 75 de 1968, reproducido literalmente por el inciso 2º del artículo 663 del Decreto 409 de marzo, 27 de 1971”.

III. Disposiciones acusadas

1. El texto del artículo 663 del Decreto extraordinario N° 409 de 1971, del cual hace parte la norma objeto de impugnación, es el siguiente:

“Artículo 663. Trámite y Competencia. Los delitos contra la asistencia familiar, de que tratan los artículos 40 y 41 de la ley citada, se investigarán y fallarán por los trámites señalados en este Código, y conocerán de ellos, en primera instancia, los

jueces municipales de la residencia del titular del derecho al momento de cometerse la infracción, y, en segunda, los jueces penales del circuito respectivo. Si el procesado fuere menor de diez y seis años la competencia corresponde al juez de menores y se aplicarán las medidas de seguridad de que trata el capítulo anterior.

“Si el acusado cumpliera la edad de diez y seis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al juez penal ordinario de la residencia del titular del derecho.

“Para adelantar la acción penal por el delito de inasistencia económica, no es menester previa demanda de alimentos”.

2. El texto del artículo 47, inciso 2º, de la Ley 75 de 1968, es el siguiente:

“LEY 75 DE 1968

“(diciembre 30)

“por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

“El Congreso de Colombia,

“Decreta:

“.....

“Capítulo III

“DE LAS SANCIONES PENALES Y DE LA
COMPETENCIA

.....
“Artículo 47

“Si el acusado cumpliere la edad de dieciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al Juez Penal ordinario de la residencia del titular del derecho”.

(Diario Oficial Nº 32682 de diciembre 31 de 1968).

III. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El demandante indica como infringido el artículo 26 de la Constitución, en su inciso 2º, que dice: “En materia criminal la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

2. Como razones o fundamentos del cargo, expone los siguientes:

“De cumplirse el inciso segundo del artículo 663 del Decreto 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal (texto proveniente del inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75 de 1968), al obtener durante el proceso el sindicado de tales conductas la mayoría de edad para efectos penales, el expediente se debe remitir a la juez municipal del lugar donde es encontrado fijada la residencia del titular del derecho vulnerado, en conocimiento de primera instancia, correspondiendo el de la segunda al del respectivo circuito en lo penal.

“Este cambio de competencia para el conocimiento y decisión de las conductas típicas mencionadas, con sujetos activos de edad inferior a los dieciséis años por la época de los acontecimientos causantes de la relación jurídica sustancial pero habiendo alcanzado tal cifra antes del tránsito a cosa juzgada de la providencia finalizadora del proceso surtido ante el juez de menores, acarrea también un cambio de ley sustancial aplicable, pues el juez ordinario (municipal y del circuito en lo penal), aplicará las disposiciones del Código Penal y las complementarias del estatuto represor, cerrando así el paso a las normas del Capítulo II, Libro tercero, Título V del Decreto 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal (textos provenientes de la Ley 83 de 1946, orgánica de la defensa del niño).

“Como consecuencia de esta remisión del

expediente y de su aneja sustitución de normas sustanciales, se altera equivocadamente y con graves perjuicios para el sindicado “el acta de nacimiento” de la relación jurídica sustancial, convirtiéndolo lo inimputable en imputable, para trasladarlo del campo de las medidas de seguridad de las penas privativas de la libertad y también pecuniarias, pues la Ley 75 de 1968 (hoy Capítulo V del Título XIV del Libro II del Código Penal en lo pertinente), habla acumulativamente en este aspecto sancionatorio.

“Para deducir nítidamente la favorabilidad de una u otra norma, es menester realizar una confrontación, a la cual procedemos.

“Decía la Ley 83 de 1946, orgánica de la defensa del niño, en su artículo 35, hablando de las medidas susceptibles de adoptarse por el juez de menores, lo siguiente, en texto idéntico al vigente hoy en día y recogido por el artículo 651 del Decreto 409 de 1971: “El fallo del juez de menores puede consistir en las siguientes medidas:

1. Absolución plena cuando el hecho delictuoso no se hubiere comprobado;

“2. Simple amonestación, cuando la falta hubiere sido ocasionada y el menor se hallare en un medio familiar sano y apto para su educación. La detención preventiva en este caso no tendrá lugar o será lo más breve, a fin de conservar el sentimiento del honor en el niño;

“3. Libertad vigilada;

“4. Entrega del menor a una persona o institución idónea, a fin de lograr su educación, bajo condiciones;

“5. Internamiento del menor en una escuela de trabajo, pública o privada, o en una granja agrícola especial para menores, pública o privada; y

“6. Internamiento del menor en un reformativo especial para menores, por tiempo indeterminado, hasta cuando se obtenga la reeducación del menor o la formación de su sentido moral”.

“Es evidente la benignidad de las sanciones enunciadas en la disposición transcrita, pues lejos de perseguirse una represión para con el delito y con el delincuente en cier-

to sentido, se le impone al funcionario jurisdiccional una enjundiosa tarea profiláctica criminal. Por el contrario, los artículos 40 y 41 de la Ley 75 de 1968, hoy incorporados al Código Penal, Libro segundo, Título XIV, Capítulo V, por imperio del artículo 45 de la misma ley, bajo la denominación de "Delitos contra la asistencia familiar", señalan para las conductas típicas de inasistencia moral, inasistencia alimentaria y malversación y/o dilapidación de ciertos bienes, las siguientes penas: arresto de seis meses a dos años (privativa de la libertad) y multa de mil a cincuenta mil pesos (pecuniaria)".

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

El Jefe del Ministerio Público, en vista Nº 083 de 17 de agosto del año en curso, expone:

"El ciudadano Mauricio Luna Visbal acusa de inconstitucional el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75 de 1968 y pide a la Corte lo declare inexecutable, ejercitando así la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Carta.

"El ordenamiento citado expresa en lo pertinente:

**"LEY 75 DE 1968
" (diciembre 30)**

"por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

".....

"Capítulo III

"DE LAS SANCIONES PENALES Y DE LA COMPETENCIA.

".....

"Artículo 47...

"Si el acusado cumpliera la edad de die-

ciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al Juez Penal ordinario de la residencia del titular del derecho".

(Diario Oficial Nº 32682 de diciembre 31 de 1968).

"Pero sucede que ya el ciudadano Luis Alfredo Torres Buitrago había formulado demanda en igual sentido y la Corte, previo concepto del Procurador General emitido el 6 de noviembre de 1969 y cuya conclusión acogió, declaró executable el precepto legal ahora nuevamente acusado.

"En consecuencia, conceptúo respetuosamente que la Corte debe decidir se esté a lo resuelto en la sentencia de fecha 26 de febrero de 1970, por la cual declaró executable el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75 de 1968".

V. Consideraciones

Primera

1. Como lo advierte el actor, el artículo 663 del Código de Procedimiento Penal, incorpora en su inciso 2º el inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968, en forma literal.

2. Esta última disposición, o sea la del inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968, fue declarada executable por la Corte, en sentencia de Sala Plena de 26 de febrero de 1970.

3. En dicho fallo, y como fundamento de la declaración de executibilidad, se dijo:

"Los artículos 40 y 41 de la Ley 75 de 1968 prevén dos infracciones penales, consistentes, la primera, en sustraerse a las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debida por ciertas personas a determinados parientes" y la segunda, en la malversación o dilapidación de bienes confiados a quien ejerza la patria potestad, tutela o curatela o administre bienes de su cónyuge, por cualquier causa. En ambos casos cabe una pena de seis meses a dos años de arresto y multa de mil a cincuenta mil pesos cuando los responsables sean mayores de 16 años y si fueren menores de dicha edad "se aplicarán las medidas de seguridad de que trata el artículo 35 de la Ley

83 de 1946" (Ley 75 de 1968, artículo 47). Esto en cuanto al ilícito previsto y a su represión.

"Por otra parte, se ha visto que de tales violaciones pueden ser autores, en principio, tanto personas mayores como menores de dieciséis años. Si fueren mayores de dicha edad, los mencionados delitos "se investigarán y fallarán por los trámites señalados en el Código de Procedimiento Penal, y conocerán de ellos, en primera instancia, los Jueces Municipales de la residencia del titular del derecho, y en segunda, los Jueces Penales del Circuito respectivo". (Artículo 47, Ley 75 de 1968).

"Cuando el procesado fuere menor de dieciséis años la competencia corresponde al Juez de Menores". (Artículo 47, Ley 75 de 1968, inciso 1º).

"Y como consecuencia de lo anterior, el inciso acusado, el 2º del mismo artículo 47, establece:

"Si el acusado cumpliera la edad de dieciséis años y el proceso no estuviere definido mediante fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada, pasará el expediente al Juez Penal ordinario de la residencia del titular del derecho".

"Esta última disposición, que es la acusada, indica que ella concierne al procedimiento penal, y que, como demuestra el Procurador en opinión antes citada, no pugna con el artículo 26 de la Ley Fundamental, siendo de notarse que dicho precepto en manera alguna establece sanciones distintas para los acusados menores de dieciséis años. El régimen de sanciones (medidas de seguridad) es el mismo, sea cual fuere el juez del conocimiento, sin que haya lugar a considerar penalidad más o menos favorable, ya que la represión se fija por razón de la edad que el infractor tiene cuando viola la ley, es decir, por la vigente al tiempo de la comisión del hecho imputado, y no cuando la justicia falla el respectivo proceso.

"Lejos de surgir oposición entre el precepto acusado y la Carta Política, existe concordancia entre ambos. De consiguiente, se impone una declaración de exequibilidad".

4. El concepto del Procurador General de la Nación, al cual se refiere la Corte en

el fallo antes mencionado y en parte transcrito, se resume en el mismo, en los siguientes términos:

"El Jefe del Ministerio Público opina que la disposición acusada no viola el artículo 26 de la Constitución, por lo siguiente: 1º) Porque el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 75 al disponer que ciertos juicios contra menores pasen a conocimiento del juez penal ordinario cuando éstos cumplan dieciséis años y no se haya dictado fallo, no está desconociendo las formas propias de ningún juicio, sino al contrario, ordenando que se respeten determinadas normas procesales, descartándose así la primera causa de violación esgrimida en la demanda, y 2º) Porque al pasar dichos juicios a conocimiento del juez penal ordinario, solamente podrá éste aplicar las normas procesales referentes a los negocios de su competencia, sin que se ofrezca la posibilidad de dar operancia a otras leyes relativas al menor".

Segunda

1. La situación jurídica que contempló la Corte al decidir la exequibilidad del inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968, es la misma que ahora se presenta en relación con el inciso 2º del artículo 663 del Decreto Nº 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal. O sea, que subsisten las mismas razones de orden constitucional para llegar a idéntica conclusión.

2. Por tanto, la norma objeto de impugnación, no viola el artículo 26 de la Carta, ni otro alguno de ésta.

VI. Decisión

Con fundamento en las anteriores consideraciones y de acuerdo con ellas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es exequible el inciso 2º del artículo 663 del Decreto extraordinario Nº 409 de 27 de marzo de 1971, Código de Procedimiento Penal.

Comuníquese a la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria

Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

CODIGO DE COMERCIO

Tratados internacionales no ratificados debidamente por el Estado colombiano pero que sin embargo son fuentes de nuestro derecho. "Hay indudablemente en la demanda una confusión entre el tratado como instrumento internacional vinculante política y jurídicamente y las normas consignadas en uno sin ratificación para ser utilizadas como instrumento de interpretación jurídica".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 6 de diciembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

El ciudadano José Enrique Gaviria Liévano, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha solicitado que se declare inexecutable el artículo 7º del Decreto extraordinario 410 de 1971, o Código de Comercio, cuyo tenor es así:

"Artículo 7º Los Tratados o Convenciones Internacionales de comercio no ratificados por Colombia, la costumbre mercantil internacional que reuna las condiciones del artículo 3º así como los principios generales de derecho comercial, podrán aplicarse a las cuestiones mercantiles que no puedan resolverse conforme a las reglas precedentes".

Se indica como quebrantado el artículo 76-12 de la Carta en cuanto, según la opinión de la demanda, el Gobierno aprovechó indebidamente las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas para revisar, expedir y promulgar un Código de Comercio, con el objeto de alterar las reglas jurídicas que determinan la celebración y cumplimiento de tratados y convenios internacionales, y en particular las de la Ley 7ª de 1944. El exceso condujo a determinar que dichos tratados en materia comercial serían aplicables a la solución de las cuestiones de comercio, aun cuando no hubieren

sido ratificados por el Estado colombiano.

En su concepto, el Procurador General expresa que el precepto demandado no quebranta la Constitución por ningún aspecto y pide que se declare su exequibilidad. Apoya su opinión en que la norma se refiere simplemente a un sistema de interpretación de la ley aceptado por nuestra legislación civil y comercial, el cual acepta como instrumentos útiles, aparte de la ley escrita, a modo supletorio, la doctrina, la jurisprudencia, la doctrina de los autores y la costumbre. El texto enjuiciado, agrega, no da carácter de tratado o convenio a los acuerdos no ratificados por Colombia, pues tan sólo permite tomarlos como fuente de interpretación. Y no implica un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue investido el Presidente, pues se trata de una materia atinente a un estatuto de comercio y propia de él.

Consideraciones

El artículo objeto de discusión hace parte del Título Preliminar del Código de Comercio sobre "Disposiciones Generales", y más concretamente sobre el campo de aplicación de la ley comercial y sobre las normas y principios que, extraídos de las fuentes formales y reales, deben servir de pauta para la solución de cuestiones mercantiles. En este orden de ideas, el articulado regula la aplicación prevalente de la ley mercantil (artículo 1º); luego, las disposiciones civiles de modo supletorio (artículo 2º); ense-

guida lo concerniente a la costumbre mercantil, ya sea general o local (artículo 3º); y por último los casos en que pueden aplicarse las estipulaciones de los contratos válidamente celebrados (artículos 1º, 2º, 3º y 4º). Se dispone luego sobre la aplicación de las costumbres mercantiles en orden a determinar el sentido de las palabras o frases técnicas del comercio y para interpretar los actos y convenios mercantiles (artículo 5º) y sobre la prueba de la costumbre mercantil (artículo 6º); continuando con las fuentes reales de carácter foráneo, se prevé la aplicación de normas contenidas en tratados o convenios no ratificados, de la costumbre mercantil internacional y de los principios generales de derecho comercial (artículo 7º), agregando normas sobre prueba de la costumbre mercantil extranjera o internacional (artículos 8º y 9º).

Las fuentes del derecho están constituidas por aquellos principios y situaciones de hecho que por su naturaleza y contenido son útiles para dar orientación racional a un precepto jurídico. Así, la doctrina de los autores, la jurisprudencia nacional e internacional y la costumbre, también nacional o internacional, son tenidas por fuentes en cuanto al reflejar experiencias de distinto orden sobre hechos, prácticas y legislaciones similares, sirven de medios auxiliares indispensables para la aplicación del derecho. Este y no otro es el papel que el artículo 7º objeto de la demanda asigna y reconoce a los preceptos contenidos en tratados y convenios de carácter mercantil no ratificados por Colombia, cuando dice que ellos podrán ser aplicados "a las cuestiones mercantiles que no puedan resolverse conforme a las reglas precedentes". Dichas normas contienen seguramente principios o prácticas de derecho mercantil, de reconocimiento si no universal, al menos muy generalizado que son el resumen de experiencias válidas para las relaciones comerciales. Que para resolver determinados casos o cuestiones y cuando las fuentes reales y formales de carácter nacional no sean idóneas, pueden ser utilizadas por los contratantes o por el Juez, no significa un quebrantamiento de la Constitución.

Hay indudablemente en la demanda una

confusión entre el tratado como instrumento internacional vinculante política y jurídicamente y las normas consignadas en uno sin ratificación para ser utilizadas como instrumento de interpretación jurídica. El primero, celebrado con la plenitud de los procedimientos constitucionales y legales, implica obligaciones políticas para los Estados negociantes, y en cuanto a Colombia concierne, se incorpora a la normación jurídica nacional lo que significa que sus normas son de aplicación obligatoria y se suman al catálogo de las fuentes formales. El segundo, por la carencia de todos o algunos de los requisitos mencionados, no puede llamarse cabalmente tratado ni convenio. Sin la ratificación prescrita por la Ley 7ª de 1944 y por la práctica internacional, no produce efectos vinculantes y los órganos del Estado no quedan sujetos por sus cláusulas. Pero su contenido, como expresión de una experiencia, o del modo de apreciar un hecho o de regular un derecho, constituye por sí mismo una fuente útil para dar contenido a un precepto jurídico o a una cláusula contractual. Nada se opone a que esta fuente de derecho sea empleada para los fines señalados en el artículo objeto de la demanda. Por el contrario, implica el aprovechamiento de experiencias, prácticas y doctrinas de las cuales se nutre el derecho en todos sus aspectos, y muy particularmente el mercantil que por su tendencia a universalizarse suele emplear medios de interpretación y aplicación de origen foráneo o de extensión y comprensión internacionales.

El artículo 7º que se estudia, no da a los tratados y convenios mercantiles no ratificados el carácter de tratados y convenios perfectos, como se afirma en la demanda. Tampoco vincula al Estado colombiano a sus cláusulas, ni desconoce las reglas constitucionales y legales sobre celebración, vigencia y efecto de los tratados y convenios. Es simplemente una regla supletoria de interpretación de la ley mercantil, que, por otra parte, es de voluntaria aplicación, lo que se expresa en el texto mismo cuando se dice que las normas a que él se refiere "... podrán aplicarse a las cuestiones mercantiles...". De consiguiente, es regla necesaria en un código que contiene tan delicada

materia como la relativa al comercio, ya que tiene por objeto señalar uno de los muchos medios de que puede valerse el intérprete para aplicar sus disposiciones. No hay, por lo mismo exceso alguno en el ejercicio de unas facultades que precisamente se referían a dicha materia.

Tampoco hay violación alguna de las disposiciones constitucionales sobre celebración de tratados. Y como, confrontado con los restantes textos constitucionales no aparece contrariedad con ellos, es preciso declarar su exequibilidad.

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

Resuelve:

Es exequible el artículo 7º del Decreto

extraordinario Nº 410 de 1971 o Código de Comercio.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediél Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero,

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS

Sus Estatutos básicos. — Contenido del ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución. — La atribución otorgada al Congreso de “Determinar la estructura de la Administración Nacional” no lleva implícitas las otras dos a saber: “Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales”. El Presidente de la República no puede traspasar, otorgar o conceder las facultades extraordinarias de que lo haya investido el Congreso, a otra persona o entidad. Por esto el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968 es inexecutable, ya que convirtió “a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en Cuerpos Legislativos, permanentes, sobre materias reservadas por la Constitución al Congreso”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.—
Bogotá, D. E., 13 de diciembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Eustorgio Sarría).

I. Petición

1. El ciudadano José A. Pedraza Picón, en escritos de 23 y 27 de junio del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable el artículo 38 del Decreto extraordinario N° 3130 de 26 de diciembre de 1968.

2. Admitida la demanda se ordenó traslado de ella al Procurador General de la Nación por el término legal de 30 días.

III. Disposiciones acusadas

1. El texto de la disposición acusada es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 3130 DE 1968

“(diciembre 26)

“por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967, y

“Considerando:

“Que para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía, es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento, y complementen los principios consignados en el Decreto 1050 de 1968,

“Decreta:

“.....

“Artículo 38. Del estatuto del personal. Las Juntas o Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto, elaborarán para aprobación del Gobierno el proyecto de estatuto de su personal en el que se determinen las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos y de ac-

ceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la Carrera Administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país”.

(Diario Oficial Nº 32687 de 17 de enero de 1969).

2. El artículo siguiente, o sea el 39, prevé:

“Artículo 39. De las normas actuales sobre personal. Las normas vigentes sobre las materias de que trata el artículo 38 del presente decreto, continuarán rigiendo en cada organismo hasta la aprobación por el Gobierno de los proyectos a que se refiere el artículo anterior”.

3. Para proferir el Decreto Nº 3130, el Presidente de la República invoca “las facultades extraordinarias que le confiere la ley 65 de 1967, cuyo texto, en lo pertinente, es el siguiente:

“LEY 65 DE 1967
(diciembre 28)

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

“El Congreso de Colombia,

“Decreta:

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

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

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

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

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

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

“f) Reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión Nacional de 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 descen-

tralizar 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. Textos constitucionales que se dicen violados y razones de la acusación

1. El actor señala como infringidos los artículos 76, ordinal 12 y 135 de la Constitución.

2. El concepto de la violación lo expresa, en esencia, en estos apartes del mencionado escrito de 27 de junio:

a) “Dentro de este orden y del término de un año a que se contrae lo pro tēpore de la ley de autorización y que vencía el día 27 de diciembre de 1968, hay que anotar que el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968 en cuanto autoprorroga este término a las Juntas Directivas de los establecimientos descentralizados y demás empresas oficiales, por un año más, para lo que específicamente señala dicha norma, hay que convenir que el Gobierno no podía rebasar el marco cronológico establecido por la Ley 65 de 1967, pues de hacerlo violaría mandatos constitucionales, como los violó en efecto. Lo anterior, porque desde el momento mismo en que las facultades terminaron, el ejecutivo quedaba privado —por propia iniciativa— para expedir decretos aprobatorios y en relación con las materias para las cuales había sido revestido de precisas facultades el Presidente de la República;

b) “El Gobierno, en desarrollo temporal de la ley de autorizaciones recibió poder excepcional para que el Presidente de la República ejerciera capacidad legislativa extraordinaria en materia de fijación de escalas de remuneración, así como el régimen de prestaciones sociales, (Lit. i), Art. 1º, Ley 65 de 1967, para suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos administrativos nacionales y en los institutos y empresas oficiales y “acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas” adminis-

trativas o de la Administración, aceptando dentro de esta materia, la correspondiente a entidades descentralizadas de dicha Rama. Y, “para establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y señalamiento de asignaciones y prestaciones sociales de su personal y régimen del servicio” (literal j, ib.);

c) “O sea, una materia que comprende los literales h) y j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, de ejercicio exclusivo extraordinario del Presidente de la República, según el tenor literal del artículo 76, numeral 12) de la Carta, y otra, que ejercida por el Presidente de la República, lo autorizaba para “acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración”, dentro del término pro tēpore, expidiendo lo normativo de lo orgánico por cuyo poder investía por el fenómeno de la autonomía o descentralización de ciertas facultades a las Juntas Directivas de los establecimientos públicos;

d) “Eran pues, aspectos que el Gobierno tenía que tratar de manera diferente, en el ejercicio de tales facultades, mediante decretos leyes o con fuerza de ley para regular lo orgánico del régimen de personal, sus remuneraciones y sus prestaciones sociales de los establecimientos públicos descentralizados y dentro del término de las facultades, con actos directos del Presidente de la República; y mediante autorizaciones a las Juntas Directivas, conforme el artículo 26 del Decreto ley 1050 de 1968, para regular lo orgánico del funcionamiento, en razón del régimen descentralizado que se autorizaba dictar por la ley;

e) “No procedió así el Presidente de la República, con el régimen del artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, pues descentralizó en las Juntas o Consejos Directivos el régimen de personal de los institutos descentralizados, que al tenor de los literales j) y j) (sic), del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 eran de exclusiva competencia facultada del señor Presidente de la República, dentro del término de un año contado a partir del 28 de diciembre de 1967. Considero por ello que sobrepasó dicha facultad restricta, en cuanto la subdelega en las Juntas o Consejos Directivos de tales esta-

blecimientos públicos descentralizados y en cuanto autoriza un término igual al que la ley dio al Presidente de la República para que ejerciera dicha facultad”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Jefe del Ministerio Público, en vista Nº 080 de 9 de agosto de 1972, solicita se “declare exequible el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, objeto de la acusación”.

2. Funda su concepto, entre otras razones, en las siguientes:

a) “Ya se vio que la Constitución no asigna expresa y concretamente a la ley la regulación del régimen del personal de la administración descentralizada, con los detalles previstos en el precepto legal acusado, que incluyen las condiciones para la creación, supresión y fusión de empleos, pues en esta materia se limita a darle una autorización general para expedir los estatutos básicos de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, con el alcance que quedó examinado y que se resume en que el legislador puede realizar directamente aquella regulación, o bien atribuírsela a cualquiera de los órganos de las entidades descentralizadas;

b) “Esto último fue lo que hizo el legislador —en este caso el extraordinario, debidamente facultado por la Ley 65 de 1967 armonizada con los cánones pertinentes que hemos citado— mediante el artículo 38 acusado, incluido precisamente en el estatuto básico de aquellos organismos de la Administración descentralizada (Decreto-ley 3130 de 1968);

c) “Y si el legislador tenía capacidad constitucional para asignar tales funciones a las Juntas o Consejos Directivos, total o parcialmente, ha de entenderse que la tenía asimismo para someter su ejercicio a las modalidades que tuviera a bien, como la de señalar un límite en el tiempo para presentar a la consideración del Gobierno los proyectos de estatutos del personal, a que alude la norma impugnada;

d) “Se infiere de lo expuesto que el término concedido a las Juntas o Consejos por este artículo 38 del Decreto 3130 no implica

prórroga del señalado por la Ley 65 al Presidente para el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues los dos preceptos tienen diferentes fundamentos constitucionales y distinto alcance y contenido;

e) “Con la asignación de funciones a las Juntas o Consejos de las entidades descentralizadas, el Presidente de la República ejerció las facultades extraordinarias de que lo investió en esta materia la Ley 65 de 1967 y lo hizo dentro del término fijado en ésta, que venció el 28 de diciembre de 1968 (no el 27 como afirma el actor), de conformidad con lo previsto en los artículos 118-8 y 76-12 de la Constitución;

f) “En cambio, al proyectar así autorizados los estatutos del personal, los Consejos o Juntas no ejercen también facultades extraordinarias con fundamento en los mismos cánones, actualizados para el caso con la expedición de la Ley 65 de 1967, sino cumplen las funciones ordinarias que les asignó el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, para las cuales no rige el término señalado en la citada ley. Más aún: siendo estas funciones de carácter permanente, pues subsisten mientras el legislador no disponga otra cosa, pueden ser ejercidas en cualquier tiempo para proponer nuevos estatutos o modificaciones, sin que a ello obste el señalamiento del término de doce meses del artículo 38, al cual, creemos, no se le dio carácter preclusivo y tuvo simplemente, la finalidad de activar la preparación de los proyectos iniciales.

“Algo análogo puede predicarse de la facultad asignada al Gobierno para aprobar los mismos estatutos, propuestos por las Juntas o Consejos.

g) “Lo previsto en el artículo 76-12 de la Carta no implica una delegación de funciones del Congreso en el Presidente de la República, pues, cumplido el requisito de expedición de la ley —especie de acto-condición—, el Presidente ejerce una atribución constitucional propia (Artículo 118-8 *ibid*), aunque de carácter extraordinario y sujeta a limitaciones de materia y de tiempo fijadas en la misma ley de facultades;

h) “Por esta razón y por otras ya expuestas, el artículo 38 acusado tampoco supone una subdelegación en las Juntas o Consejos de las entidades descentralizadas y no guar-

da relación alguna con la delegación de funciones presidenciales autorizada por la Carta”.

V. Consideraciones

Primera

1. El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

a) La de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;

b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración nacional;

c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos.

Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de “determinar la estructura de la administración nacional”, comporta las otras dos: la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales.

Segunda

1. De igual modo, el ordinal 10 del artículo 76 comprende tres atribuciones legislativas, independientes, a saber:

a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales;

b) Expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta;

c) Dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

2. Estatuto básico, conforme a lo previsto en los ords. 9º y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define

la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de la respectiva entidad.

Tercera

1. El constituyente al adoptar los ords. 9º y 10 comentados, consideró y expresó que se trataba de atribuciones legislativas separadas, o como se ha dicho, independientes, y por consiguiente, tal modalidad debe producir los efectos jurídicos del caso.

2. Con este criterio, se debe valorar el contenido de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 65 de 1967.

Cuarta

1. El ejercicio de las atribuciones detalladas, normalmente corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del poder público. Por excepción, y mediante el sistema de las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República adquiere esa competencia legislativa, y los decretos que en su virtud expida, tienen la misma fuerza y producen los mismos efectos jurídicos de las leyes ordinarias.

2. Pero, se advierte, la Constitución sólo permite la concesión de las facultades extraordinarias, con los efectos dichos, al Presidente de la República; y por lo mismo, éste no puede, a su vez, traspasarlas, otorgarlas o concederlas a ninguna otra persona o entidad.

Quinta

1. El artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, impugnado por el actor, entrega a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, la elaboración del estatuto de su personal, el cual comprende la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la carrera administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de

los empleos, primas y bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país.

2. Aprobado el estatuto por el Gobierno, éste adquiere plena vigencia y produce todos los efectos legales del caso.

3. En estas condiciones, aparecen tales Juntas o Consejos Directivos ejerciendo atribuciones, que como se ha visto, corresponden, privativamente, al Congreso como legislador ordinario, o al Presidente de la República, como legislador extraordinario. Era éste, el que en desarrollo de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 65 de 1967, debía expedir el estatuto en cuestión, por lo menos con las normas esenciales referentes a todas y a cada una de las materias incluidas en el artículo 38 del Decreto 3130. Como lo dispone el ordinal j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, que dice:

“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”.

Sexta

1. De otra parte, en el fondo de este problema, de modo especial, se contempla una prórroga indirecta del plazo señalado en la Ley 65 de 1967 para el ejercicio de las facultades, ya que la norma impugnada crea un nuevo plazo de doce meses para la elaboración de los estatutos; y luego, dispone la aprobación de ellos por el Gobierno, sin término alguno.

2. Tal procedimiento, igualmente, no se aviene con el ordenamiento de la Carta; por el contrario, lo infringe, llegando al extremo de convertir a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en cuerpos legislativos, permanentes, sobre materias reservadas por la Constitución al Congreso.

Séptima

1. De lo expuesto fluye la conclusión lógica de que la norma acusada es adversa al régimen institucional. Concretamente, viola los artículos 118-8; 76-9, 10 y 12; 55 y 2º de la Constitución. Se configura por tanto un abuso de poder.

2. Así debe declararlo la Corte en la parte decisoria de esta providencia.

VI. Fallo

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214 de la Constitución Política y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es inexecutable el artículo 38 del Decreto extraordinario Nº 3130 de 1968 (diciembre 26), “por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional”.

Comuníquese a la Presidencia de la República y a los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gáviria Salazar, Guillermo González Charry, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.

SALVEDAD DE VOTO

Con toda consideración nos apatramos de la decisión tomada en este caso, por las siguientes razones:

1ª Los establecimientos públicos y empresas oficiales del Estado, son entes que contribuyen a integrar el sector descentralizado de la administración. Una característica que los identifica es la de su autonomía administrativa, siempre admitida por la doctrina y ahora expresamente reconocida por la ley colombiana en el literal b) del artículo 5º y en el literal b) del artículo 6º del Decreto 1050 de 1968. Esa autonomía, así reconocida, es el instrumento que les permite manejarse internamente, en unos casos, y dictar sus propios estatutos, con arreglo a bases generales dictadas por la ley. Así resulta del literal b) del artículo 26 del mismo decreto mencionado.

2ª. Cuando el Decreto 3130 de 1968, que es apenas uno de los varios estatutos de la reforma administrativa que señala bases de funcionamiento para la organización descentralizada, dice en su único considerando que se trata de dictar normas generales que guíen la organización y funcionamiento de sus actividades y complementen los principios consignados sobre la materia en el Decreto 1050 precitado, "sin perjuicio de su autonomía", anuncia y admite que parte del supuesto ya establecido en norma vigente y no demandada ahora, a saber, qué establecimientos y empresas son idóneos para dictar sus estatutos. Es además razonable, porque se conforma a su naturaleza, que los estatutos de un ente descentralizado no tengan la rigidez que caracteriza a la administración central, ya que se trata, en muchos casos, de entidades competitivas en la vida económica del país que deben disfrutar de agilidad para desempeñarse en ese campo.

3ª Atendiendo a estas consideraciones el artículo 38 del Decreto 3130, objeto de la

demanda, en cuanto a empresas industriales y comerciales del Estado, es apenas un trasunto de la autonomía que se viene mencionando. Porque fue en este caso el propio legislador extraordinario quien comenzó por reconocerla y por darle, a su nombre, facultad para dictar los estatutos respectivos; y continuó, por un camino lógico, autorizando a establecimientos y empresas para señalar el régimen de su personal, con aprobación del Gobierno. Es preciso recalcar que este régimen es cuestión enteramente distinta del estatuto orgánico mismo del establecimiento o empresa, que está constituido por bases generales que debe dar la ley. No pueden pues, confundirse.

4ª Es atribución del Presidente (120-21), crear, suprimir y fusionar empleos en los Ministerios, Departamentos Administrativos y sector subalterno del Ministerio Público y señalarles funciones, emolumentos y dotaciones, con sujeción a las leyes a que se refiere el artículo 76-9 de la Carta. Según este precepto, corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales. Es una labor coordinada y entrelazada que, sin embargo, se circunscribe a las entidades mencionadas y no a otras. Revestido el Presidente de facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública (no obstante que la ley es anterior a la Reforma Constitucional), procedió en consecuencia en lo referente al sector descentralizado y puede decirse que se arregló en un todo a lo que demandan los diferentes organismos que lo componen.

Debe observarse, por otra parte, que en-

tre el ordinal 9º y el 10 del mismo artículo, hay una diferencia fundamental, consistente en que mientras el primero señala los organismos que integran la estructura de la administración y faculta al Congreso para señalarles las escalas de remuneración y el régimen de prestaciones sociales, el segundo se refiere a entidades descentralizadas como las Corporaciones Autónomas Regionales, las Sociedades de Economía Mixta y las Empresas Industriales o Comerciales del Estado, para efecto de expedir sus estatutos orgánicos, pero no para considerarlos incluidos dentro de la estructura de la Administración. No pueden pues confundirse las dos disposiciones ni, en su alcance, ni en sus consecuencias.

En efecto: en el Decreto 1050 de julio de 1968 define y señala las características principales de los establecimientos públicos y empresas del Estado, haciendo igual cosa con las empresas de economía mixta, que, como es sabido, no hacen parte de la administración, aunque en diverso grado y forma estén influidos por ella (artículo 5, 6, 7 y 8) y define el sentido de la autonomía que se les reconoce. En el Decreto 3130 de 26 de diciembre del mismo año, desarrolla y fija más ampliamente sus bases y en el 3135 de 20 de diciembre del propio año, sobre régimen de personal y seguridad social, se hace una clasificación general sobre el primer punto, para determinar que quienes prestan sus servicios a la administración centralizada y a los establecimientos públicos, son funcionarios públicos, salvo ciertas actividades que en el caso de los mencionados establecimientos se indicarán por sus propios estatutos, y que quienes lo hacen a las empresas oficiales, salvo contadas excepciones que se indicarán por igual procedimiento, están vinculadas por un contrato de trabajo. Se indica también en forma precisa y clara el régimen de prestaciones sociales para los dos grupos con la característica de que él constituye el máximo para los funcionarios públicos y el mínimo para quienes tienen contrato de trabajo, como corresponde a los principios generales sobre la materia. Y finalmente, para citar sólo los estatutos básicos y no minuciosamente las disposiciones pertinentes, en los Decretos 2400 y 3074 de septiembre 19

y diciembre 17 de 1968 se establece y reglamenta todo el régimen de la función pública, al cual, como es claro están ya sometidos, por regla general, quienes prestan sus servicios a la administración como empleados públicos.

5ª Si, pues, de lo dicho resulta que las empresas oficiales y comerciales del Estado son entidades autónomas, con autonomía cuyos alcances se encuentran definidos; si en mérito de ellas pueden regirse por sus propios estatutos sin desconocer las bases generales que ha dado la ley; si el régimen de la función pública y el del contrato se hallan establecidos, y si es imperativo tener en cuenta la naturaleza jurídica de estos entes para efectos de su regulación y funcionamiento, no se ve por dónde el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, objeto de la demanda, y que es inseparable del 40 ibídem, haya violado la Constitución en cuanto, como lo afirman demanda y ponencia, implica la entrega del Gobierno a las Juntas Directivas el ejercicio de unas facultades extraordinarias para dictar ciertas reglas establecidas por otros decretos en ejercicio de las mismas facultades. Esa disposición, en cuanto a las empresas oficiales no hace otra cosa que atenerse al desarrollo de igual previsión y tener en cuenta, además, que donde existe contrato de trabajo, no puede existir la rigidez e inflexibilidad de la administración central porque ello contraría y haría impracticable el derecho de conflicto que se les reconoce en la doctrina y en la ley para obtener mejores garantías. Si el Congreso hubiera dictado la ley, habría podido proceder de igual manera y muy seguramente, en la práctica, no habría desconocido el fenómeno de la autonomía de los organismos de la administración descentralizada ni sus consecuencias naturales.

6ª En lo que se refiere a la parte del artículo 38 que toca con las Juntas Directivas de los establecimientos públicos, se tiene:

Dichos establecimientos, en el orden nacional, hacen parte de la estructura de la administración, según las voces del artículo 76-9 de la Carta, junto con los Ministerios y Departamentos Administrativos. Corresponde al Congreso, según la misma norma, fijar las escalas de salarios y el régimen de prestaciones sociales de dichos organismos.

Si el Congreso por razones de conveniencia, reviste al Presidente de facultades extraordinarias para cumplir esta tarea, ella debe realizarse mediante la expedición de decretos especiales que concreta y precisamente la desarrollen. Quiere ésto decir, que las Juntas Directivas de los establecimientos públicos quedaron privadas de esta función, y que en dicha materia los estatutos respectivos sólo podrán contener o reproducir las disposiciones legales, pero no crear aquellas escalas ni prestaciones. Si además, como antes se dijo, el régimen de prestaciones sociales de quienes son funcionarios públicos administrativos nacionales, quedó fijado en el Decreto 3135 de 1968, y las escalas de remuneración de los mismos están señalados en los estatutos relativos al Servicio Civil, y si, por otra parte, quienes prestan servicio en los establecimientos mencionados son empleados públicos, salvo excepciones, una facultad otorgada, bien por el legislador, ora por el Gobierno, para que lo hagan las Juntas Directivas en los estatutos del personal, fuera de carecer de objeto, quebrantaría el artículo 76-9 de la Carta.

7ª Sin embargo de lo anterior, debe observarse que el artículo 38 del Decreto 3130 no dispone que las juntas elaboren por sí solas dichos estatutos de personal, sino sólo unos proyectos que adquieran carácter estatutario cuando reciban la aprobación del Gobierno, tal como lo autorizan los artículos 7º y 26 del Decreto 1050 de 1968. El argumento, pues, de que el Gobierno, al hacer uso de las facultades extraordinarias, las entregó en este aspecto a las Juntas, no es enteramente valedero. Es preciso, además, distinguir entre los aspectos que según la norma debe contener el estatuto de personal, para de-

terminar según lo dicho, cuáles se excluyen por incompetencia legal y cuáles le incumben por la organización y naturaleza de estos organismos descentralizados. Puede afirmarse que todos los enunciados en el precepto se arreglan a derecho, con excepción de la "remuneración de empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos y prestaciones sociales", cuya determinación, como ya se dijo, corresponde a la ley.

En este solo punto puede admitirse que el artículo 38, en cuanto facultó a las juntas para incorporar en el Estatuto de Personal los aspectos indicados, implica una prolongación inadecuada, en el tiempo, de las facultades extraordinarias. Los demás aspectos son propios de un estatuto de personal corriente, no sólo atendiendo a la necesaria agilidad de su manejo y administración, sino a la circunstancia de que como lo prevé el Decreto 3135 de 1968, atrás mencionado, en un establecimiento público puede haber actividades desempeñadas por medio de contrato de trabajo, caso en el cual son inaplicables las reglas que caracterizan la función pública.

Todo lo anterior conduce a estimar que el artículo, objeto de la demanda sólo sería inexecutable, respecto del punto en que permite que los estatutos de personal de los establecimientos públicos nacionales, puedan crear regulaciones sobre "remuneración de empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos y prestaciones sociales". Y executable en todo lo demás.

Guillermo González Charry, Jorge Gaviria Salazar, Alejandro Córdoba Medina, Aurelio Camacho Rueda, José Enrique Arboleda Valencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Justicia penal militar. Reitera la Corte una vez más las facultades especiales del Presidente de la República encaminadas al restablecimiento del orden público perturbado.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena.
Bogotá, D. E., 13 de diciembre de 1972.

(Magistrado Ponente: Doctor Guillermo González Charry).

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, la Presidencia de la República ha enviado para examen de su constitucionalidad, el Decreto legislativo N° 2034 de 8 del presente mes, el cual viene firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros, y cuyo texto es como sigue:

“DECRETO NUMERO 2034 DE 1972 “(noviembre 8)

“por el cual se dictan normas relacionadas con los delitos de que conoce la justicia penal militar.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto legislativo N° 0250 de 1971,

“Decreta:

“Artículo 1° Los literales g) y h) del artículo 1° del Decreto legislativo número 254 de 1971, quedarán así:

“g) Delitos de que tratan los artículos 254 a 263 del Código Penal.

“h) Delito de robo cometido contra instituciones bancarias o cajas de ahorro.

“Artículo 2° Derógase el artículo 2° del Decreto legislativo N° 271 de 1971.

“Artículo 3° Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Publíquese y cúmplase.

“Dado en Bogotá, D. E., a 8 de noviembre de 1972”.

Como se observa, se trata de modificar dos decretos legislativos anteriores. En primer término el N° 254 de 1971, en su letra g) del artículo 1°, para dar competencia transitoria a la justicia penal militar en el conocimiento de los delitos de que tratan los artículos 254 a 263 del Código Penal, en vez de mantenerla para “el incendio y otros delitos que envuelven peligro común”, como decía el texto primitivo del citado Decreto legislativo 254; además la letra h) ibídem, para singularizar el sujeto pasivo del delito de robo, empleando la locución “Cajas de Ahorro”, en vez de “Cajas de Ahorros”. En este punto se trata más de una precisión o aclaración, que de una modificación sustancial. En segundo lugar, se modifica el Decreto legislativo N° 271 de 1971, al derogar su artículo 2° que, a su turno, había modificado el ordinal i) del artículo 1° del Decreto 254, citado en el punto anterior, para limitar la competencia de la justicia penal militar al delito de robo contra empresas o establecimientos industriales o comerciales cometido con ocasión o como consecuencia de manifestaciones, mítines o actos similares. Por tanto el conocimiento de estos delitos vuelve, a partir de la fecha de vigencia del Decreto consultado, al conocimiento de los jueces penales ordinarios.

Los dos decretos modificados recibieron sentencia de exequibilidad el 31 de marzo de 1971 y su antecedente directo es el Decreto 250 de 1971, firmado por el Presidente y los Ministros, por medio del cual se declaró turbado el orden público en todo el territorio nacional. El de ahora toca igual materia en cuanto aclara puntos de competencia entre la justicia ordinaria y la militar, cuestión que la Corte ha admitido y admite ahora como conducente al restablecimiento del orden público, y comprendida, por lo mismo, dentro de las especiales atribuciones que el artículo 121 de la Constitución da al Presidente durante el estado de sitio. Agrégase a lo anterior, que la medida es transitoria, pues su vigencia está limitada a la duración del estado de sitio. Por lo mismo, como se arregla al precepto citado y a los demás de la Carta, será declarado exequible.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional declara exequible el Decreto legislativo Nº 2034 de 8 de noviembre de

1972, por el cual se dictan normas relacionadas con los delitos de que conoce la justicia penal militar.

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

Juan Benavides Patrón, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera Domínguez, Aurelio Camacho Rueda, Alejandro Córdoba Medina, Ernesto Cediel Angel, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Miguel Angel García B., Jorge Gaviria Salazar, Guillermo González Charry Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Luis Sarmiento Butrago, José María Velasco Guerrero.

Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.



INDICE GENERAL

1. ESTATUTO DE CAPITALES.

Sentencia de 20 de enero de 1972.

Páginas

Inexequibilidad del Decreto 1299 de 1971. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 10

Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Miguel A. García, Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago y Eustorgio Sarria 26

Aclaración al salvamento de voto anterior de los Magistrados: Luis Enrique Romero Soto y Alvaro Luna Gómez 35

2. ESTATUTO DE CAPITALES.

Sentencia de 25 de enero de 1972.

La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia anterior. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria* 36

3. OBJECIONES PRESIDENCIALES.

Sentencia de 1º de febrero de 1972.

Inexequibilidad al proyecto de ley por el cual se crean exenciones a ex-miembros de la Fuerza Aérea. Magistrado Ponente: *Doctor Aurelio Camacho Rueda* 37

4. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.

Sentencia de 9 de febrero de 1972.

Constitucionalidad del Decreto 38 de 1972 (Consejo Superior de la Universidad de Antioquia). Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry* 46

5. DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA.

Sentencia de 9 de febrero de 1972.

Exequibilidad del Decreto-ley 3258 de 1968 en sus artículos 2º y 3º, y del artículo 26 del Decreto 190 de 1969. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega* 49

	Páginas
6. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia del 18 de febrero de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo 78 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	54
7. ASIGNACIONES A LA RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO.	
<i>Sentencia de febrero 18 de 1972..</i>	
Constitucionalidad del artículo 1º del Decreto-ley 235 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	57
8. CODIGO CIVIL.	
<i>Sentencia de 18 de febrero de 1972.</i>	
Constitucionalidad de los artículos 759, 785, 789, 980 y 2526 sobre la posesión. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	62
9. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA).	
<i>Sentencia de 25 de febrero de 1972.</i>	
Inexequibilidad parcial del artículo 24 del Decreto 3123 de 1968. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	66
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C. y Germán Giraldo Zuluaga	69
10. CODIGO DE COMERCIO.	
<i>Sentencia de 3 de marzo de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 1304 del nuevo Código de Comercio. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	71
11. MEDICINA.	
<i>Sentencia de 9 de marzo de 1972.</i>	
Exequibilidad del inciso 1º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	77
12. INTENDENCIA DEL PUTUMAYO.	
<i>Sentencia del 10 de marzo de 1972.</i>	
Inexequibilidad del artículo 3º de la Ley 72 de 1968. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	82

	Páginas
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado José Eduardo Gnecco C.	84
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: José Enrique Arboleda Valencia y José María Velasco Guerrero	85
13. PATRIMONIOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.	
<i>Sentencia del 14 de marzo de 1972.</i>	
Inexequibilidad parcial del artículo 34 del Decreto extraordinario 3073 de 1968. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	86
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado José Eduardo Gnecco Correa	89
14. DEMANDA INEPTA.	
<i>Sentencia de 14 de marzo de 1972.</i>	
Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i> ...	91
15. RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO.	
<i>Sentencia de 4 de abril de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 6º del Decreto 546 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	92
16. DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA.	
<i>Sentencia de 4 de abril de 1972.</i>	
Constitucionalidad del artículo 42 del Decreto extraordinario 3133 de 1968. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	101
17. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 24 de abril de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto legislativo 375 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	104
18. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL USO DE COMPUTADOR ELECTRONICO EN IMPUESTOS NACIONALES.	
<i>Sentencia de 24 de abril de 1972.</i>	
Inconstitucionalidad del artículo 54 del Decreto extraordinario 978 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	106

	Páginas
19. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 27 de abril de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto 508 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	110
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez y Luis Carlos Pérez	114
20. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 27 de abril de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto número 421 de 1972. (Vacancia Judicial). Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	117
21. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 27 de abril de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo número 475 de 1972 (Concejos Municipales). Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	120
22. ASIGNACIONES DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJEROS DE ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.	
<i>Sentencia del 18 de mayo de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 1º del Decreto 524 de 1971. Conjuer Ponente: <i>Doctor Gerardo Cabrera Moreno</i>	123
23. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 18 de mayo de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto 672 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	129
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Humberto Barrera Domínguez, José Eduardo Gnecco Correa, José María Velasco Guerrero, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Miguel Angel García, Eustorgio Sarria, Jorge Gaviria Salazar, Luis Carlos Pérez	131
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado Aurelio Camacho Rueda	133

	Páginas
24. REVISION CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia del 19 de mayo de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto legislativo número 669 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	134
25. DEMANDA INEPTA.	
<i>Sentencia de 7 de junio de 1972.</i>	
Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	135
26. CODIGO DE COMERCIO.	
<i>Sentencia de 7 de junio de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 884 del Decreto extraordinario 410/71. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	139
27. DEMANDA INEPTA.	
<i>Sentencia de 22 de junio de 1972.</i>	
Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	142
28. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de junio 22 de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo número 815 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	144
29. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 22 de junio de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto 865 de 1972 (Consejo Superior Universidad Nacional). Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	147
30. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 22 de junio de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto legislativo número 886 de 1972. (Universidad de Antioquia). Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	150
31. EDUCACION.	
<i>Sentencia de 6 de julio de 1972.</i>	
Exequibilidad parcial del artículo 1º de la Ley 14 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	152

	Páginas
32. NOTARIADO Y REGISTRO.	
<i>Sentencia de 6 de julio de 1972.</i>	
Exequibilidad de los artículos 2º, literal a), y 5º del Decreto- ley número 2165 de 1970. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis</i> <i>Sarmiento Buitrago</i>	
	160
33. ESTATUTO DE LA CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO.	
<i>Sentencia de 19 de julio de 1972.</i>	
Exequibilidad de los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	
	164
34. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 19 de julio de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo 958 de 1972. Ma- gistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	
	168
35. COMPETENCIA DE LA CORTE.	
<i>Sentencia de 28 de julio de 1972.</i>	
No es el caso de proferir decisión de fondo, por carecer la Corte de competencia. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Ga-</i> <i>brriel de la Vega</i>	
	171
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado José Enrique Arboleda Valencia	
	175
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado José Eduardo Gnecco	
	176
36. CODIGO PENAL.	
<i>Sentencia de 3 de agosto de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 59 del Código Penal (Ley 95/36). Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	
	177
37. CODIGO DE COMERCIO.	
<i>Sentencia de 9 de agosto de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 215 del Decreto extraordinario 410 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González</i> <i>Charry</i>	
	180
Salvamento de voto a la sentencia anterior del Magistrado José Eduardo Gnecco	
	183

	Páginas
38. CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO.	
<i>Sentencia de 18 de agosto de 1972.</i>	
Inexequibilidad de los artículos 2º y 3º de la Ley 33 de 1971 y exequibilidad de sus artículos 1º y 6º. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	184
39. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia del 29 de agosto de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo 1267 de 1972. (Justicia penal militar). Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	192
40. EXHIBICION DE PELICULAS.	
<i>Sentencia del 29 de agosto de 1972.</i>	
Exequibilidad parcial del artículo 7º del Decreto extraordinario número 2055 de 1970. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Enrique Romero Soto</i>	195
41. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia del 1º de septiembre de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1315 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	201
42. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.	
<i>Sentencia de 7 de septiembre de 1972.</i>	
Inexequibilidad del Decreto 2334 de 1971 (régimen de remuneraciones y prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de sus entidades descentralizadas). Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	203
43. PRESTACIONES SOCIALES DE LAS FUERZAS MILITARES.	
<i>Sentencia de 7 de septiembre de 1972.</i>	
Exequibilidad de los literales g), h) y j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	212
44. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 19 de septiembre de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto legislativo número 1415 ("Huelga Judicial"). Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	215

	Páginas
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez ...	218
45. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 19 de septiembre de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto 1459 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	220
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Eustorgio Sarria, Humberto Barrera Domínguez y Luis Carlos Pérez	224
46. ESTATUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR.	
<i>Sentencia de 27 de septiembre de 1972.</i>	
Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27, 30, 32, 41, 44, 47, 48, 59, 62, 63, 69, 85, 87, 94, 100, 106 y 110 del Decreto 1393 de 1970. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	226
47. DEMANDA INEPTA.	
<i>Sentencia de 27 de septiembre de 1972.</i>	
Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i> ...	237
48. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.	
<i>Sentencia de 3 de noviembre de 1972.</i>	
Constitucionalidad del artículo 727, inciso 2º del Decreto 409 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	239
49. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia del 7 de noviembre de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo 1638 de 1972, "por el cual se derogan unos decretos". Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	241
50. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 13 de noviembre de 1972.</i>	
Constitucionalidad del Decreto legislativo número 1821 de 1972. Magistrado Ponente: <i>Doctor José Gabriel de la Vega</i>	243

	Páginas
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Humberto Barrera Domínguez, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria	246
51. HOSPITAL MILITAR.	
<i>Sentencia de 14 de noviembre de 1972.</i>	
Inexequibilidad de los artículos 20, ordinales d) y e), 27, 28, 29, 42 y 43 del Decreto extraordinario 2348 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	249
52. DEMANDA INEPTA.	
<i>Sentencia de 14 de noviembre de 1972.</i>	
Magistrado Ponente: <i>Doctor Luis Sarmiento Buitrago</i>	255
53. CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL.	
<i>Sentencia de 6 de diciembre de 1972.</i>	
Exequibilidad del inciso 2º del artículo 663 del Decreto extraordinario número 409 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	258
54. CODIGO DE COMERCIO.	
<i>Sentencia de 6 de diciembre de 1972.</i>	
Exequibilidad del artículo 7º del Decreto extraordinario número 410 de 1971. Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	263
55. INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS.	
<i>Sentencia de 13 de diciembre de 1972.</i>	
Inexequibilidad del artículo 38 del Decreto extraordinario 3130 de 1968, "por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional". Magistrado Ponente: <i>Doctor Eustorgio Sarria</i>	266
Salvamento de voto a la sentencia anterior de los Magistrados: Guillermo González Charry, Alejandro Córdoba Medina, José Enrique Arboleda Valencia, Jorge Gaviria Salazar, Aurelio Camacho Rueda	272
56. CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO.	
<i>Sentencia de 13 de diciembre de 1972.</i>	
Exequibilidad del Decreto legislativo número 2034 de 1972. (Justicia penal militar). Magistrado Ponente: <i>Doctor Guillermo González Charry</i>	275

INDICE ANALITICO ALFABETICO

A

Páginas

ASIGNACIONES A LA RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO

La Ley 16 de 1968 en su numeral 5º del artículo 20, facultó al Ejecutivo para mejorar al mencionado personal, en sus asignaciones, adoptando cualquier sistema, con la limitación de no quebrantar la igualdad dentro de las categorías judiciales.

Por lo tanto, al expedir el artículo 1º del Decreto 235, el Ejecutivo no violó el artículo 118-8 de la Carta.

Técnicamente ha debido la actora fundar su demanda por transgresión del artículo 118-8 de la Carta ya que la acción se encauza a demostrar extra-limitación de la ley de facultades en cuanto a la expedición del artículo 1º del Decreto 235 y no a impugnar la misma ley expedida en ejercicio del numeral 12 del artículo 76; pero esta deficiencia no es óbice para que la Corte proceda al estudio correspondiente y a proferir decisión definitiva.

La Ley 16 de 1968 en el numeral 5º del artículo 20 concede facultades al Presidente de la República para "mejorar las asignaciones del personal de la rama jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno"; para esta finalidad, el legislador ordinario señaló dos sistemas: 1º Sueldos básicos fijos y primas móviles de costo de vida y de antigüedad, y 2º Cualquier otro que atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país y la antigüedad y eficiencia de los funcionarios; advirtiendo que "sin quebrantar la igualdad de las categorías judiciales".

Como se ve, el primer sistema no es obligatorio para el legislador extraordinario, ya que puede escoger el de sueldos básicos u otro cualquiera que consulte las diferencias del costo de vida en las distintas regiones del país.

Es de observar que sueldos básicos fijos no significa iguales; fijo, según el diccionario de la lengua equivale a "cierto, seguro, indudable" lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Laboral debe entenderse para determinada unidad de tiempo, que es precisamente lo dispuesto en la norma acusada.

De acuerdo con la jerarquización hecha por la Corte con base en la Constitución, se tiene que la norma acusada sí respetó la igualdad de las categorías judiciales así: los magistrados de Tribunal tienen en toda la República igual asignación; la categoría de Jueces Superiores, de Circuito, Laborales, de Menores, de Instrucción Criminal y Penal Aduanera y los

respectivos Fiscales tienen una asignación que fluctúa entre \$ 6.540.00 y \$ 7.380.00 procurando atender las diferencias de costo de vida en los lugares en donde desempeñan sus funciones; finalmente, a la última categoría, jueces municipales y de Distrito Penal Aduanero, se señaló una asignación igualmente variable entre \$ 4.760.00 y \$ 5.950.00, que consulta también el costo de vida de los lugares donde están radicados. La asignación de la última categoría es inferior a la anterior, la que, a su vez, no traspasa la de Magistrados de Tribunal.

Páginas

La antigüedad y la eficiencia en los funcionarios que menciona la ley de facultades como criterio para la fijación de las asignaciones no eran de forzosa aplicación dentro de la norma acusada; bien podía el Gobierno, como ya lo hizo, tener en cuenta estos factores para el mejoramiento de la remuneración y como estímulo para el ingreso, ascenso y capacitación, de acuerdo con normas especiales.

Finalmente, la Corte no encuentra que se hayan infringido los artículos 16, 17 y 32 de la Carta, a que alude el Procurador General, porque el nuevo señalamiento de asignaciones, dentro de las posibilidades estatales, demuestra la especial protección del Estado para sus trabajadores sin que el concepto de intervencionismo pueda tener aplicación alguna en el caso en estudio.

(SALA PLENA. Fallo del 18 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Butrago*)

57

ASIGNACIONES DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJEROS DE ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Concepto de asignación, sueldo y gastos de representación. El Ejecutivo, en virtud de la Ley 16 de 1968 estaba facultado no sólo para acoger el sistema de sueldo básico y prima móvil, sino "cualquier otro"; de ahí la exequibilidad de la norma demandada.

Tiénesse por tanto que el propio legislador ya le había dado a la voz "asignación" un significado que, a la vez, comprendía los sueldos y los gastos de representación. De manera que cuando autorizó al Gobierno para mejorar las asignaciones señaladas últimamente por el artículo 1º de la Ley 83 de 1968, obviamente dicha autorización lo era para mejorar tanto los sueldos como los gastos de representación. Y por si lo dicho no fuere suficiente, cabe observar, según ya se insinuó, que la referida acepción legal ha sido adoptada por el constituyente mismo, ya que en el artículo 76, ordinal d) del Acto legislativo número 1 de 1968, refiriéndose a los miembros del Congreso Nacional, quienes devengaban sueldo y gastos de representación, estatuyó: "Durante el receso del Congreso, las asignaciones de sus miembros serán las mismas fijadas por la Ley 20 de 1966, mientras la ley no señale otras".

Tampoco se encuentra fundado el segundo de los cargos antes mencionados. De la simple lectura del precepto de autorizaciones se deduce que no es cierto que el legislador hubiera señalado una sola pauta a la que el Gobierno tuviera que acogerse rigidamente, pues si bien en la pri-

mera parte habla del sistema de sueldo básico y prima móvil, inmediatamente lo autoriza para adoptar "cualquier otro", siempre y cuando que éste no quebrantara la igualdad de categorías judiciales, y atendiera, por otra parte, al costo de vida, a la antigüedad y a la eficiencia de los funcionarios.

Páginas

(SALA PLENA. Fallo del 18 de mayo de 1972. Conjuez Ponente: *Doctor Gerardo Cabrera Moreno*)

123

C

CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO

Los reglamentos autónomos o reglamentos constitucionales, sus características. Antecedentes constitucionales del artículo 120-14 de la Constitución. Tal norma confiere al Presidente de la República "...un poder subordinante, propio, autónomo igual al de la ley y no compartible con el Congreso"; y por eso los artículos 2º y 3º de la Ley 33 de 1971 son inexequibles ya que este organismo carece de competencia para dictar leyes en materia de ahorro privado.

Excepcionalmente la Constitución permite al Presidente expedir actos jurídicos no subordinados a la ley previa, ya sean de carácter particular o general. Dentro de los casos previstos en el artículo 120, pueden citarse los contenidos en los numerales 6º, parte primera, 7º, 9º y 12 que suponen la facultad directa de dictar preceptos sobre la materia respectiva. En efecto. Cuando dispone de la fuerza pública y toma medidas encaminadas a mantener el orden (6 y 7); cuando provee a la seguridad exterior del país defendiendo su independencia y honra así como la inviolabilidad de su territorio (9); cuando reglamenta la instrucción pública dentro de la esfera de su competencia (12); cuando como Jefe de las relaciones internacionales dicta normas atinentes a tales función y servicio, actúa ciertamente como autoridad administrativa pero a través de actos que tienen la característica especial de que su origen y fuente es la propia Constitución y no la ley. Por razones, cuya carga de historia y de doctrina es especial en cada caso, el constituyente quiso que aquellas funciones se cumplieran directamente por el Presidente, o más técnicamente hablando, por el Gobierno, por medio de actos que son los propios de su naturaleza, pero con la fuerza y sustancia que corresponden a la ley. No se trata en esos casos de una delegación sino de una asignación de funciones mediante las cuales el Gobierno dicta decretos que se salen de la esfera ordinaria de la administración para compartir la categoría de los actos que emanan ordinariamente del Congreso al tenor del mandato del artículo 76. Son los decretos que la doctrina y la jurisprudencia han convenido en llamar "autónomos" o "reglamentos constitucionales". Se ejerce con ellos una función primaria y no subordinada y su orientación y límite se hallan en los solos textos constitucionales y no en la ley.

A la luz de las instituciones nacionales se les puede ver las siguientes características:

a) Su fuente es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No buscan ejecutar ninguna ley, porque ellos mismos son la ley;

b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de dictarlos esté vigente, el Gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;

c) El Gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;

d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apunten hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el caso del artículo 120-12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compartible con el Congreso;

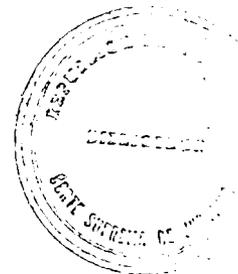
e) El control Constitucional de ellos surge inequívocamente del artículo 214 de la Carta en relación con el 141-3 y el 216 de la misma. Pues al no estar incluidos dentro de los actos cuya definición constitucional corresponda a la Corte, bien de modo automático o por vía de acción, están sujetos al del Consejo de Estado como Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los demás Tribunales de ese ramo.

En lo que respecta al ordinal 14 del artículo 120, objeto de este examen, conviene recordar que antes de la enmienda de 1968, la competencia del Gobierno para intervenir las instituciones bancarias se consignaba en numeral marcado con el número 15, pero destinada solamente a “ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes”; es decir, que se trataba de una función administrativa corriente y subordinada que debía cumplirse dentro del marco de la legislación sustantiva vigente, bien a través de decretos reglamentarios, ora mediante decretos ejecutivos, pero en ningún caso con el carácter de autónomos. Además, la función de inspeccionar, por su propia naturaleza es administrativa y se cumple a través de medidas de ejecución de igual carácter. Después de la enmienda esta función quedó consignada en el numeral 15, pero limitada a “los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles”, excluyendo el banco de emisión, y manteniéndole la misma naturaleza puramente administrativa. La intervención sobre el Emisor y sobre instituciones que manejen, aprovechen o inviertan fondos provenientes del ahorro privado, pasó a ocupar el sitio del viejo numeral 14 en los términos siguientes:

“Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”.

Atendiendo exclusivamente a su texto, cabe preguntar el significado de la locución “ejercer como atribución constitucional propia”. Ejercer es actuar, cumplir una tarea o misión, desempeñarse en alguna actividad. “Atribución constitucional”, tanto vale como decir prerrogativa emanada de

Páginas



la voluntad del Constituyente y consagrada en la Carta Fundamental. Sin calificativo alguno, es expresión equívoca que puede tomarse como una cualquiera de las facultades que puede cumplir el Gobierno, todas las cuales reposan en el estatuto fundamental. Mas precedida del adverbio modal "como" y subseguida del adjetivo "propia", adquiere un valor preciso y claro en el sentido de que tal facultad se ejerce con el carácter de prerrogativa o poder originario o primario y en ningún caso compartido. Se viene, pues, en conclusión de que este camino conduce a descubrir una prerrogativa presidencial de carácter exclusivo y de origen estricta y puramente constitucional.

Páginas

Desde otro punto de vista, halla la Corte que el Constituyente de 1968 en este aspecto, hizo sin vacilaciones un cambio de competencias al trasladar al Gobierno una que normalmente había venido correspondiendo al Congreso, como era la de legislar en materia bancaria e intervenir en ese aspecto de la vida económica con apoyo en el antiguo artículo 32, sin que pudiera desprenderse de ella a través de la concesión de facultades extraordinarias. En efecto, la manifiesta tautología que envuelve la locución que se examina, no se consignó en volandas sobre el texto constitucional, sino intencionalmente, para significar que a partir de entonces la función señalada en el numeral 14 dejaba de corresponder al Congreso, con lo cual se tienen hoy dos modos de intervención estatal en la economía privada así como en los servicios privados y públicos: la que de modo general puede realizarse "por mandato de la ley", es decir, por acto del Congreso, bien cumplido directamente o a través del mecanismo de las facultades del artículo 76-12; conforme al artículo 32, y la que puede ejercer el Gobierno, de modo exclusivo, a través de la facultad contenida en el artículo 120-14 sobre el Banco Emisor y sobre las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado. Esta última, que según el propio texto será la "necesaria", apunta, como toda la intervención estatal, hacia los fines señalados en el citado artículo 32, comunes al fenómeno institucional intervencionista, pero dentro del campo propio de la materia a que se encuentra limitada, es decir, hacia la canalización del ahorro a fines de provecho social. Es decir que la mencionada intervención, sólo puede llevarse a cabo sobre las actividades de personas naturales o jurídicas cuyo objeto sea el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado.

Por lo demás, la historia de la expedición de la norma así lo confirma. Las intervenciones de los Senadores Darío Echandía, Carlos Restrepo Piedrahita, Alfonso López Michelsen, Diego Tovar Concha y Juan José Turbay, y el texto de la proposición definitiva que corresponde al numeral en estudio, presentada por los Senadores Restrepo Piedrahita y Turbay, demuestran que cuanto se quiso, fue dotar al Gobierno de un poder especial de intervención, no compartido con el Congreso pero ideológicamente ubicado dentro de las finalidades del artículo 32, tanto sobre el Banco Emisor como sobre las actividades de personas naturales o jurídicas cuyo objeto fuera el manejo, aprovechamiento o inversión del ahorro privado. (Tomado de las Actas Nº 34 de 10 de noviembre de 1966, sin número de 16 de noviembre del mismo año y 11 de 22 de febrero de 1967. Archivo del Congreso).

Sabido como es que el medio legal mediante el cual el Gobierno actúa, es principalmente el de los decretos, la Corte estima que el ordinal 14 del artículo 120 ha caracterizado inequívocamente una modalidad de ellos conocida doctrinariamente como "decretos autónomos" o "reglamentos cons-

titucionales”, atrás comentados, y cuyo rasgo fundamental consiste en ser la expresión de un poder subordinante, propio, autónomo, igual al de la ley y no compatible con el Congreso.

Páginas

De cuanto antecede se concluye que siendo prerrogativa propia y exclusiva del Gobierno intervenir por medio de decretos autónomos o reglamentos constitucionales en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, según el artículo 120-14 de la Constitución, los artículos 2º y 3º de la Ley 33 de 1971, que se ocuparon de la misma materia, son inexecutable por incompetencia en el Congreso para dictar leyes sobre el particular. Respecto del artículo 1º de la Ley, debe observarse, finalmente y en concordancia con lo antes visto, que por el aspecto relativo a las reglas de la ley orgánica del presupuesto, no contraría el artículo 210-1 de la Carta y que por el que se examina en último lugar, tampoco la quebranta, pues no implica una violación de la competencia establecida por el artículo 120-14 de la misma.

Ocurre igual cosa respecto del artículo 6º, pues como atrás se vio, comprende una autorización para expandir y descentralizar las actividades de la Caja Agraria, tarea que puede cumplirse sin chocar con lo dispuesto en el artículo 120-14 de la Constitución.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 18 de agosto de 1972)

184

CODIGO CIVIL

La posesión material y la posesión inscrita. La propiedad privada como derecho adquirido y como función social.

El ataque del demandante a las normas citadas del Código Civil, vigentes desde el veintidós (22) de julio de 1887, como contrarias al artículo 30 de la Constitución Nacional, ha de examinarse desde los dos ángulos conceptuales que esta disposición ofrece, es a saber: a) Como garantía “de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles” y b) Como afirmación de que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”.

Para el examen de lo primero, debe observarse que los artículos demandados del Código Civil son reguladores de la forma o manera de efectuar la tradición del dominio de los bienes raíces, mediante el registro de los títulos adquisitivos o traslativos del mismo. El claro texto de aquéllos no deja duda al respecto, pues el 759 reza que “los títulos traslativos de dominio que deban registrarse, no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho *mientras no se haya efectuado el registro...*” y el 785 asienta que “si la cosa es de aquellas *cuya tradición deba hacerse por inscripción en el registro* de instrumentos públicos, nadie podrá adquirir la posesión de ellas (sic) *sino por ese medio*” y el 980 establece que “*la posesión de los derechos inscritos se prueba por la inscripción*”. En consonancia con las anteriores, otras normas del mismo Código, no acusadas por el demandante, confirman el aserto. Tal, v. gr., el 756 que determina: “*Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título*

en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos". Por último, el 789 y el 2526 (éstos sí señalados como inconstitucionales), son consecuencia del aludido principio de que la tradición del dominio de los bienes raíces sólo se realiza por la inscripción del respectivo título, pues la lógica impone que inscrito uno se requiera otro registro posterior para cancelar el antecedente, a fin de que haya mutación del dominio, y que el apoderamiento material del inmueble no modifique, por sí solo, la situación jurídica que comporta el título inscrito.

Páginas

En estas condiciones, surge evidente que el canon constitucional indicado no aparece contradicho por los preceptos estudiados, pues aquél dice relación a los derechos *ya adquiridos* (subraya la Corte) y no de cualquier modo, sino "con arreglo a las leyes civiles", es decir, por el medio previsto en los artículos examinados para que el derecho de dominio se transmita o se constituya. Por consiguiente, estas leyes son las que establecen libremente el modo de adquirir los derechos, efectuado lo cual surge la protección constitucional contra estatutos posteriores que pretendan desconocerlos o vulnerarlos.

En otras palabras: el artículo 30 de la Carta cuando garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, no sólo no se refiere a la forma de conseguir aquélla o éstos, sino que la presupone, al sentar como fundamento de esa garantía el que la adquisición se haya efectuado "con arreglo a las leyes civiles".

El estudio del discutido concepto de posesión inscrita, del de posesión material, de su prevalencia, de la noción de justo título y demás temas aledaños planteados por el demandante y por el Procurador General, corresponde a la Sala de Casación Civil de la Corte y es ajeno a este fallo en cuanto que esos fenómenos jurídicos no están comprendidos o reglamentados de modo alguno por el precitado canon constitucional.

Y por lo que hace al segundo concepto, o sea, a la función social de la propiedad, es preciso tener en cuenta que ésta obra con relación al dueño de bienes materiales, a fin de que los haga servir en beneficio común de los asociados. Dedúcese de aquí que no contradice esa función social de la propiedad el que la constitución o la transmisión del dominio se haga mediante inscripción o registro del respectivo título, como sería, v. gr., el de la sentencia declarativa de prescripción adquisitiva del mismo, para concretarse al caso traído por el demandante. Adquirida la cosa, a cualquier título o por cualquier modo jurídico, el dueño debe hacerle cumplir las obligaciones inherentes a dicha función social. Esta es, pues, una consecuencia de la apropiación del bien, lo que muestra que no pueden pugnar con tal concepto las disposiciones civiles referentes a la forma de adquisición de bienes raíces.

Por último, el artículo 17 de la Constitución, que impone el trabajo como obligación social y lo rodea de especial protección del Estado, es ajeno a la inscripción de los títulos a que se refieren las normas acusadas, o sea el registro, que tiene en el derecho positivo (Art. 2637) una finalidad distinta de la que le asigna el demandante y que es la que lo lleva a mirarlas como inconstitucionales. El registro o inscripción busca: 1º Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los derechos reales constituidos en ellos y de prueba de los mismos; 2º Dar publicidad a los

actos o contratos que trasladan o mudan o imponen gravamen o limitación al dominio de dichos bienes; y 3º Dar mayor garantía de autenticidad y seguridad a los títulos, actos o documentos que deben registrarse y ninguno de estos efectos desconoce la protección especial del trabajo establecida en la norma constitucional.

Páginas

(SALA PLENA. Fallo del 18 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*)

62

CODIGO DE COMERCIO

Bolsa de Valores: Facultades y prohibiciones de sus miembros en su condición de comisionistas. Armonía con el artículo 39 de la Constitución referente a la libertad para escoger profesión u oficio.

El artículo 39 de la Constitución, en sus incisos 1º y 2º, adopta tres normas fundamentales sobre la materia, que son pauta para legislar e interpretar la ley:

- a) Libertad de escoger profesión u oficio;
- b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;
- c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en relación con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, función que supone la existencia de reglamentos adecuados a ese fin.

Corresponde a la ley definir qué se entiende por profesión para los efectos de la reglamentación; la cual constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Es necesario que para el ejercicio de algunas profesiones, como la medicina, el derecho, la ingeniería, etc., se exija la prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos; para otras, puede el legislador estimar que tales títulos no son indispensables.

La inspección, como lo tiene aceptado la Corte, comprende, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces de las actividades correspondientes, y por ende, establecer las limitaciones adecuadas a la guarda de la moralidad, seguridad y salubridad públicas, elementos que son esencia del orden público. (Cf. sentencias de 9 de julio, 5 de agosto y 14 de diciembre de 1970).

Segunda

Conforme al inciso 3º del artículo 31 de la Constitución, el privilegio está excluido de la vida jurídica y legal del país, a menos que se trate de inventos útiles o de vías de comunicación.

Cuando se reglamenta el ejercicio de una profesión o cuando, para los efectos de su inspección, lo mismo si se trata de oficios, se expiden reglamentos que incluyen requisitos y calidades específicas para tal ejercicio, no se está otorgando privilegio alguno, sino, apenas, desarrollando una

norma constitucional de tanta o mayor importancia a la contenida en el citado inciso 3º del artículo 31. Si se aceptara el criterio opuesto, en la práctica, las funciones de reglamentación e inspección del poder público, llegarían a ser nugatorias.

Páginas

Tercera

Las bolsas de valores son una expresión del régimen de propiedad privada y de libertad de empresa e iniciativa privada que garantiza la Constitución, especialmente en sus artículos 30 y 32.

Mas ello, en su ejercicio, está atemperado por mandatos contenidos en los mismos preceptos: la supremacía del interés público; la función social de la propiedad, que implica obligaciones; y el límite del bien común o social, sin menoscabo de la dirección de la economía, que está a cargo del Estado.

Así, las bolsas de valores, por ser sociedades anónimas, y principalmente por la actividad que desarrollan y el fin de interés público que cumplen dentro del conglomerado social, están sometidas a la vigilancia y control del Estado; y quienes dentro de ellas, en calidad de miembros, participan en las actividades que le son propias, desempeñan una actividad la cual es objeto de la reglamentación y de la inspección comentadas.

Cuarta

El artículo 1304 del Código de Comercio, que dispone "sólo los miembros de una bolsa de valores podrán ser comisionistas para compra y venta de valores inscritos en ella", es un precepto de tipo reglamentario de una actividad, que como profesión califica el mismo Código en sus artículos 10, 28 y 1287. Por lo mismo, no otorga ni crea privilegio alguno en favor de los miembros de las bolsas de valores.

El contenido y alcance de este precepto no es otro que el siguiente: toda operación de compra y venta de valores inscritos en una bolsa, que se haga a través de ella, debe adelantarse por medio de sus miembros. Mas, si se trata de compra y venta por fuera de una bolsa, refiérase o no a valores inscritos, ésta puede ser libremente realizada, bien sea por los corredores independientes pero dedicados habitualmente a esta actividad (cuya reglamentación se deja transcrita), o por quienes no siendo profesionales de la actividad, son tenedores de dichos valores. Así se debe entender y aplicar la norma.

La inscripción de los títulos o valores para que puedan ser negociados en bolsa, es un acto que depende primeramente de la voluntad de la sociedad respectiva, quien debe formular la correspondiente solicitud, por conducto de sus directores o representantes legales, y en segundo lugar de la aceptación de la bolsa.

Tal acto se rige de modo preferencial, por las normas del derecho privado, a las cuales incumbe todo lo atinente a la creación, funcionamiento, representación legal y extinción de las sociedades mercantiles o de comercio.

Pero este proceso de la inscripción de los títulos o valores bursátiles y la consiguiente venta o traspaso de ellos en la forma señalada en el

artículo 1304 del Código de Comercio, y en las demás disposiciones mencionadas, es reglamentación de una actividad que incide en la seguridad social y, desde luego, en el mantenimiento del orden público; y no equivale a la supresión o prohibición de que habla el actor. De acuerdo con este criterio, es fácil comprender que lejos de infringir los preceptos del artículo 39 de la Carta, está en armonía con ellos.

Páginas

Quinta

Es verdad que el artículo 24 del Decreto 2969 deja a la libre determinación de los órganos rectores de las bolsas de valores, la admisión de sus miembros. Tratándose, como se trata, de entidades de derecho privado, ello es procedente.

(SALA PLENA. Fallo del 3 de marzo de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*)

71

CODIGO DE COMERCIO

Quando el Gobierno se excede al usar las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, la norma constitucional violada es el artículo 118, numeral 8º.

Las obligaciones comerciales "son el núcleo y expresión de las relaciones mercantiles" y las contraídas a plazos generan usualmente intereses, por eso no hubo exceso del Ejecutivo en las facultades al expedir el nuevo Código de Comercio.

1. Técnicamente el cargo relacionado con el artículo 76-12 está mal formulado, en cuanto con él se pretende expresar que el Gobierno excedió la materia contenida en la ley de facultades. En efecto, dicho texto es el que fija para el Congreso la obligación de someter la ley a dos condiciones sine qua non para su valor constitucional, a saber: Un límite temporal y una determinación clara de la materia correspondiente. Si la ley es expedida con carencia de ambos o de uno de tales requisitos, se podrá tachar como contraria al ordinal 12 del artículo 76. Mas si los cumple, y es el acto del Gobierno el que se estima excesivo en relación con la materia de la ley, en realidad la norma presuntamente quebrantada sería el artículo 118 en su numeral 8º que señala como una de las atribuciones del Presidente en relación con el Congreso, ejercer las facultades del primer texto mencionado dictando los Decretos a que haya lugar. El cargo no se plantea en la forma indicada; pero como el actor en el curso de la demanda afirma un exceso en el ejercicio de las facultades, y la Corte está obligada a examinar el cargo en toda su extensión constitucional, se procede a ello:

2. El numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias "para que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional". Como puede observarse la materia y finalidad de las facultades, son perfectamente claras y precisas. Se trataba de revisar, es decir, de examinar nuevamente por todos los aspectos, la materia de un proyecto de ley existente, y expedir luego un Código de Comercio; es decir, un conjunto armónico y sistematizado de

preceptos relacionados con actividades comerciales de todo orden y comprensivo de los aspectos propios de un estatuto de tal naturaleza. Y que a ellos pertenece lo concerniente a las obligaciones comerciales, no puede remitirse a dudas, pues son el núcleo y expresión de las relaciones mercantiles. Esto aceptado, debe admitirse igualmente que las contraídas a plazo son una especie de ellas, y que las consecuencias de su existencia tanto como del incumplimiento que da origen a la mora, generan por fuerza natural el fenómeno de los intereses en dichas obligaciones. Tanto es así que el artículo cuestionado vino a sustituir el 219 del anterior Código de Comercio, adoptado por la Ley 57 de 1887, que se refería precisamente a la misma materia, pues trataba así los intereses corrientes como los moratorios. Por consiguiente no puede afirmarse que la disposición objeto de estudio sea extraña a un Código de Comercio y que, por lo mismo, al ser dictada, signifique una extralimitación del Gobierno en las facultades que le fueron concedidas precisamente para elaborarlo y promulgarlo.

3. Sentada la premisa anterior, debe agregarse que la interpretación que se haga del artículo discutido no afecta en nada su validez constitucional por el aspecto examinado. Para la Corte, no obstante su defectuosa redacción, el espíritu y alcance del precepto se encaminan a establecer un freno a la usura.

No se ve, por este extremo, que el artículo referido implique transgresión de precepto alguno de la Constitución.

4. Ya se vio que el cargo de violación del artículo 32 de la Carta, que parcialmente transcribe la demanda, se hace consistir en que dicho texto se refiere a la intervención del Estado sobre la industria y el comercio, materias reservadas exclusivamente al Congreso, y, por lo mismo, fuera del dominio del Gobierno, aún investido de facultades extraordinarias.

Cuanto a este punto, debe recordarse que en sentencia de 29 de noviembre de 1971, al examinar un cargo semejante sobre otro aspecto del Código de Comercio, la Corte reiteró su opinión de que el tipo de intervención consagrado por el artículo 32 "se hará por mandato de la ley, ya se entienda por tal el acto del Congreso (Art. 76) o el del Gobierno investido de facultades extraordinarias, pues la restricción para hacerla de este modo fue abolida por la enmienda de 1968". Admitiendo que la regulación de intereses en las obligaciones mercantiles representa una modalidad intervencionista para evitar abusos, o, en otras palabras, para salvaguardar este aspecto del bien común, ella podía llevarse a cabo como se hizo, por hallarse comprendido el sistema dentro del artículo 76-12 de la Carta, en relación con el numeral 2º del mismo, y no tratarse, de otro lado, de materia que por su naturaleza pertenezca de modo exclusivo y excluyente a la competencia del Congreso.

Es el caso de decir, además, que la intervención autorizada por el artículo 32 de la Carta, se refiere a la ingerencia del Estado en el vasto complejo de la economía nacional, y tiene unas finalidades y presupuestos de acción que no se relacionan precisamente con la fijación de intereses en obligaciones mercantiles. No se ve por lo mismo, que dicho precepto haya sido violado por el artículo señalado en la demanda.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 7 de junio de 1972)

CODIGO DE COMERCIO

Páginas

El Rev'sor Fiscal: Condiciones y limitaciones para ejercer el cargo, en sociedades por acciones. El artículo 215 del Código de Comercio, armoniza con el artículo 17 de la Carta sobre el trabajo como obligación social con fomento y protección estatal, y el 32 ibidem sobre la misma intervención buscando el pleno empleo de los recursos humanos.

El principio y garantía contenidos en el artículo 17 de la Carta cubre varios aspectos. De un lado, al instituir el trabajo como obligación social, sienta la tesis de que todo el que se encuentre en condiciones de colaborar con su trabajo al desarrollo social, debe hacerlo como expresión de una tarea solidaria para el bienestar de la comunidad. De otro impone al Estado, en toda su comprensión política y administrativa, el deber de garantizar, dentro de los límites de lo posible, que aquel postulado se cumpla, 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. Y de otro, halla consonancia en el espíritu del artículo 32 de la propia Carta que señala como una de las metas principales de la misión intervencionista del Estado y de su tarea de director de la economía general, buscar permanentemente el pleno empleo de los recursos humanos y naturales "dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". No se ve cómo el discutido artículo 215 del Código de Comercio atente contra el texto del artículo 17 en los distintos aspectos que se han señalado. Porque al disponer esa norma que ninguna persona podrá ejercer el cargo de revisor en más de cinco sociedades por acciones, lejos de negar el derecho al trabajo asalariado, se fomenta. Porque la limitación establecida, sin ir en detrimento de la libertad de trabajo, garantiza otro aspecto importante del problema, es a saber, la seguridad de las sociedades mediante un sistema razonable de trabajo por parte de los revisores fiscales. Porque, como lo tiene dicho la Corte, la reglamentación de profesiones, si por tal se tuviere el límite a cinco de las revisorias que puede desempeñar un contador público, es facultad propia de la ley, bien se expida directamente por el Congreso (artículo 39), o mediante el sistema excepcional de las facultades extraordinarias (Art. 76-12); y con mayor razón en el caso debatido en el que, como atrás se vio, su materia era propia de aquellas facultades. Y porque, finalmente, sería la confirmación de un principio contenido en el Código Sustantivo del Trabajo (Art. 26) conforme al cual "un mismo trabajador puede celebrar contratos de trabajo con dos o más patronos, salvo que se haya pactado la exclusividad de servicios en favor de uno solo", el que, lejos de ser restrictivo de la libertad de trabajo o de la que se consagra para escoger profesión u oficio, las amplía y favorece. Y aunque este preciso concepto no es aplicable a la parte del artículo cuestionado en cuanto prevé la designación, como revisores fiscales, de personas jurídicas, ello no empece la validez constitucional del texto, ya que dicha porción del artículo no aparece en contraposición con el texto constitucional.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 9 de agosto de 1972)

CODIGO DE COMERCIO

Páginas

Tratados internacionales ratificados y no ratificados, pero que son fuentes del derecho. "Hay indudablemente en la demanda una confusión entre el tratado como instrumento internacional vinculante política y jurídicamente y las normas consignadas en uno sin ratificación para ser utilizadas como instrumento de interpretación jurídica".

Las fuentes del derecho están constituidas por aquellos principios y situaciones de hecho que por su naturaleza y contenido son útiles para dar orientación racional a un precepto jurídico. Así, la doctrina de los autores, la jurisprudencia nacional e internacional y la costumbre, también nacional o internacional, son tenidas por fuentes en cuanto al reflejar experiencias de distinto orden sobre hechos, prácticas y legislaciones similares, sirven de medios auxiliares indispensables para la aplicación del derecho. Este y no otro es el papel que el artículo 7º objeto de la demanda asigna y reconoce a los preceptos contenidos en tratados y convenios de carácter mercantil no ratificados por Colombia, cuando dice que ellos podrán ser aplicados "a las cuestiones mercantiles que no puedan resolverse conforme a las reglas precedentes". Dichas normas contienen seguramente principios o prácticas de derecho mercantil, de reconocimiento si no universal, al menos muy generalizado que son el resumen de experiencias válidas para las relaciones comerciales. Que para resolver determinados casos o cuestiones y cuando las fuentes reales y formales de carácter nacional no sean idóneas, pueden ser utilizadas por los contratantes, o por el Juez, no significa un quebrantamiento de la Constitución.

Hay indudablemente en la demanda una confusión entre el tratado como instrumento internacional vinculante política y jurídicamente y las normas consignadas en uno sin ratificación para ser utilizadas como instrumento de interpretación jurídica. El primero, celebrado con la plenitud de los procedimientos constitucionales y legales, implica obligaciones políticas para los estados negociantes, y en cuanto a Colombia concierne, se incorpora a la normación jurídica nacional lo que significa que sus normas son de aplicación obligatoria y se suman al catálogo de las fuentes formales. El segundo, por la carencia de todos o algunos de los requisitos mencionados, no puede llamarse cabalmente tratado ni convenio. Sin la ratificación prescrita por la Ley 7ª de 1944 y por la práctica internacional, no produce efectos vinculantes y los órganos del Estado no quedan sujetos por sus cláusulas. Pero su contenido, como expresión de una experiencia, o del modo de apreciar un hecho o de regular un derecho, constituye por sí mismo una fuente útil para dar contenido a un precepto jurídico o a una cláusula contractual. Nada se opone a que esta fuente de derecho sea empleada para los fines señalados en el artículo objeto de la demanda. Por el contrario implica el aprovechamiento de experiencias, prácticas y doctrinas de las cuales se nutre el derecho en todos sus aspectos, y muy particularmente el mercantil que por su tendencia a universalizarse suele emplear medios de interpretación y aplicación de origen foráneo o de extensión y comprensión internacionales.

El artículo 7º que se estudia, no da a los tratados y convenios mercantiles no ratificados el carácter de tratados y convenios perfectos, como se afirma en la demanda. Tampoco vincula al Estado colombiano a sus cláusulas, ni desconoce las reglas constitucionales y legales sobre celebra-

ción, vigencia y efecto de los tratados y convenios. Es simplemente una regla supletoria de interpretación de la ley mercantil, que, por otra parte, es de voluntaria aplicación, lo que se expresa en el texto mismo cuando se dice que las normas a que él se refiere. "...podrán aplicarse a las cuestiones mercantiles..." De consiguiente es regla necesaria en un código que contiene tan delicada materia como la relativa al comercio, ya que tiene por objeto señalar uno de los muchos medios de que puede valerse el intérprete para aplicar sus disposiciones. No hay, por lo mismo exceso alguno en el ejercicio de unas facultades que precisamente se referían a dicha materia.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 6 de diciembre de 1972)

263

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

La confiscación. El comiso o decomiso, de las armas o elementos con que ha cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución. "Una impropiedad idiomática no implica un vicio de inconstitucionalidad". Su carácter de pena accesoria.

El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal ordena a la Policía Judicial decomisar las armas e instrumentos con que se ha cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución, salvo los vehículos automotores o de transporte. El artículo 350 del mismo Código dispone que esos mismos objetos deben ser secuestrados y el 727 ibidem indica el destino de estas cosas secuestradas, disponiendo que se mantengan en depósito para los fines del proceso y una vez terminado se entreguen a las autoridades, "si se hubiere ordenado su confiscación"; y que en caso contrario se destinarán al pago de indemnizaciones, multas, etc.

Una impropiedad idiomática no implica un vicio de inconstitucionalidad.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago.*
Fallo del 3 de noviembre de 1972)

239

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

La norma contenida en el inciso 2º del artículo 47 de la Ley, es la misma que ahora ha sido involucrada dentro del nuevo Código de Procedimiento Penal en su artículo 663, inciso 2º, cuya exequibilidad ya habría sido con anterioridad definida por la misma Corte.

La situación jurídica que contempló la Corte al decidir la exequibilidad del inciso 2º del artículo 47 de la Ley 75 de 1968, es la misma que ahora se presenta en relación con el inciso 2º del artículo 663 del Decreto número 409 de 1971, Código de Procedimiento Penal. O sea, que subsisten las mismas razones de orden constitucional para llegar a idéntica conclusión.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria.* Fallo 6 de diciembre de 1972)

258

CODIGO PENAL

Páginas

Contenido diferente del vocablo "Confiscación" a que se refiere el artículo 34 de la Carta, y del mismo empleado por el artículo 59 del Código Penal, como sinónimo de comiso o decomiso.

La confiscación puede ser *directa* o *indirecta*. Es decir, que puede ser el resultado del apoderamiento *inmediato, material*, de la propiedad privada por los agentes de la administración. O puede ser también el resultado de *una serie de actos u operaciones administrativos que obedezcan a una interpretación arbitraria o caprichosa de la ley*.

En síntesis, la *confiscación* que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona.

Segunda

Lo previsto en el artículo 59 del Código Penal no es otra cosa que la definición de medida accesoría de una pena. Además, aparece consagrada en todas las legislaciones sobre la materia. Por tanto, no tiene las características, alcances y efectos, de la *pena de confiscación*, proscrita constitucionalmente.

En realidad, al emplear el artículo 59 impugnado la inflexión verbal "confiscarán", se incide en impropiedad o error idiomático. O por lo menos, no se usa la expresión que corresponde con acierto al pensamiento que se tiene. Esta no es otra que la de *comiso* o *decomiso*.

Es la expresión que emplean los penalistas colombianos; "comiso de cosas con que se ha delinquido" (Luis Carlos Pérez, Manual de Derecho Penal. 2ª edición, 1969, Pág. 174). Equivale, en el fondo, a una pérdida para el reo, en beneficio del Estado. (Luis E. Mesa Velásquez. Lecciones de Derecho Penal, edición 1962, Pág. 298).

Y es, también, la expresión que usa, con innegable adecuación, el nuevo Código de Procedimiento Penal, en el siguiente precepto:

"Artículo 308. *Decomiso*. Las armas o instrumentos con que se haya cometido un delito y los objetos que provengan de su ejecución, serán *decomisados* (subraya la Corte), por la policía judicial y puestos a disposición del funcionario de instrucción, junto con el informe y diligencias previstos anteriormente, salvo la excepción a que se refiere el artículo 350".

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 3 de agosto de 1972)

177

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS EN ESTADO DE SITIO

Consejo Superior de la Universidad de Antioquia, su reemplazo provisional por el Consejo Universitario que se crea en el mismo decreto revisado.

Las facultades y poderes que el artículo 121 de la Carta otorga al Gobierno durante el estado de sitio, se pueden ejercer sobre todos los organismos administrativos del Estado, cualquiera sea el grado de su descentralización.

Páginas

Habida cuenta de la situación descrita, cabe observar:

En virtud de la declaración del estado de sitio hecha por decreto vigente, el Gobierno quedó investido de aptitudes extraordinarias, durante la perturbación para dictar decretos, con la firma del Presidente y todos los ministros, destinados a prevenir desórdenes, conservar la tranquilidad y restablecerla (artículos 121, incisos 1º y 2º, 120-7, 118-8 C. N.).

El Gobierno puede, incluso, suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, sin derogarlas (Art. 121, inciso 3º, C. N.).

El Decreto 038 en estudio, firmado por el Presidente y los Ministros, tiene como efecto principal el de sustituir el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Antioquia y su composición, reemplazándolo en el ejercicio de sus funciones por el "Consejo Universitario" creado en su artículo 1º. El artículo 2º del mismo Decreto 038 determina la composición de tal Consejo: las disposiciones siguientes (Arts. 3º y 4º) reglamentan las elecciones que se ordena celebrar para la integración de dicho cuerpo y le señala determinadas funciones y el artículo 5º dispone la actuación transitoria del Rector, mientras se integra el Consejo, de acuerdo con el Decreto 1259 de 1971.

Por el aspecto indicado de limitarse el Decreto 038 en estudio a sustituir, durante la vigencia del estado de sitio, una disposición legal por otras, se ajusta estrictamente a lo prescrito en el artículo 121 de la Carta. Conformidad constitucional que resalta más si se tiene en cuenta que los preceptos de que se acaba de hacer mérito no son sino una consecuencia de ordenamientos anteriores (Decretos 1259 y 1970 de 1971).

(SALA PLENA. Fallo del 9 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry*)

46

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

*El derecho de reunión garantizado en el artículo 46 de la Carta.
Suspensión de algunas normas del Código Nacional de Policía.*

La Corte reitera su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio; los poderes excepcionales del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídico de las medidas que puede tomar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación. Dicha doctrina está consignada, entre otros fallos, en los de 23 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 1969, 21 de mayo y 28 de agosto de 1970 y 23, 31 de marzo, 1º de abril, 27 de mayo y 3 de agosto de 1971.

Segunda

Páginas

El artículo 46 de la Carta garantiza el derecho de reunión, de modo pacífico, como una emanación de la libertad humana. Pero advierte que "la autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas".

Las disposiciones anteriores (Libro II, Capítulo 3º del Código de Policía), que rigen plenamente en época de normalidad y desarrollan el precepto constitucional contenido en el artículo 46, consagrando, en relación con la segunda parte de éste, la obligación para los interesados de dar aviso de la pretendida reunión a la primera autoridad política del lugar.

El decreto de estado de sitio que se revisa sustituye este sistema del aviso por el del permiso o licencia previo de la misma autoridad política; lo cual sólo es posible constitucionalmente durante la subsistencia del estado excepcional dicho, como un medio eficaz para mantener y preservar el orden público.

En este sentido se entiende modificado el Decreto 252 de 1971 y suspendidas transitoriamente las disposiciones del Código Nacional de Policía transcritas.

(SALA PLENA. Fallo del 18 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarría*)

54

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Facultad del Presidente de la República para derogar parcial o totalmente decretos dictados en virtud del artículo 121 por medio de otro de la misma índole.

Responsable como es el Presidente de la República, conjuntamente con sus Ministros, tanto del orden público y su mantenimiento, como de las medidas que para restablecerlo debieran tomarse al amparo del artículo 121 de la Constitución, es lógico admitir su facultad para derogarlas, total o parcialmente, ya porque resulten equivocadas, ora porque cumplieron su misión transitoria, y precisa abrir paso a la normalidad institucional. De esta suerte, sin que se presente el fenómeno de la íntegra carencia de vigor de las normas dictadas durante la turbación del orden, por levantamiento del estado de sitio, ocurre la derogatoria parcial de las mismas, como en el caso presente, lo cual no es contrario a la Carta.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry*. Fallo del 24 de abril de 1972)

104

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Sanciones a profesores de enseñanza media o primaria que promuevan actos que atenten contra el orden público.

Sin embargo, la Corte, al estudiar el Decreto 508 y reparar en su tenor literal, no puede menos de rendirse a la evidencia de que él tiene

por objeto sancionar "actos que atenten contra el orden público o dificulten su restablecimiento, tales como paros o asambleas que impidan la vida académica normal u otras actividades extra-académicas que conduzcan a los mismos resultados" (Art. 1º). Entre esta clase de hechos, previstos en el Decreto, aun si se prescinde de coincidencias de terminología, y el mantenimiento del orden, hay ostensible conexión, máxime si se tiene en cuenta que la educación es servicio público esencial para el país. Promover o realizar actos que impidan o embaracen la vida académica, o de cariz subversivo, en los establecimientos de enseñanza o en lugares públicos, es fomentar sectores de agitación y trastocar la marcha regular de actividades que guardan estrechos nexos con la tranquilidad general, sobre todo cuando se halla turbada. Es notorio que por medio del Decreto 508 se trata de prevenir conductas que el Gobierno estima incompatibles con el estado de sitio. Al proceder así, se conforma al artículo 121 de la Carta, sin que aparezca justificada la censura que se analiza. No es el caso de apreciar las ventajas o inconvenientes de esas medidas, en sí mismas o comparadas con otras que el Ejecutivo pudiera tomar en estado de sitio. A la Corte solo incumbe apreciarlas a la luz de la Constitución, objetivamente.

Páginas

(SALA PLENA. Fallo del 27 de abril de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

110

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Vacancia Judicial. "El estado de sitio es también un estado de derecho proveniente de la vigencia de la Constitución; ésta es la que permite al Gobierno asumir facultades de que carece un estado normal, como la atribución temporal de legislar, dentro de los límites precisos que la Carta le indica".

El estado de sitio es también un estado de derecho proveniente de la vigencia de la Constitución; ésta es la que permite al Gobierno asumir facultades de que carece en estado normal, como la atribución temporal de legislar, dentro de los límites precisos que la Carta le indica.

Porque es inadmisibles en un estado de derecho la posibilidad de existencia de un poder con capacidad suficiente para prescindir de la Constitución, apartándose del acatamiento a la organización estatal que ella misma determina, ya que los poderes propios del estado de sitio tienden precisamente a garantizarla. Así lo ha dicho la Corte en reiteradas sentencias.

No puede, por consiguiente, el Presidente modificar en los periodos de anormalidad la estructura orgánica del Estado ni suspender las disposiciones que puedan ser consideradas como fundamentales a su organización, salvo, que, respecto de éstas últimas, se trate de facilitar más su funcionamiento para resguardar mejor los derechos ciudadanos o de la comunidad.

El estatuto sobre vacaciones del personal de la rama jurisdiccional, hace parte de la organización de la misma, y no debe considerarse como contrario al orden público. Mas como en el caso presente se trata de que quedan días desprotegidos de la actividad judicial, es preciso buscar para la sociedad la defensa necesaria frente a actos ilícitos que deben investigarse, con lo cual se contribuye eficazmente al restablecimiento del orden;

por esta consideración, la medida cabe dentro de las facultades presidenciales señaladas en el artículo 121 de la Carta y se arregla al entendimiento que sobre el punto ha venido expresando la Corte.

Páginas

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 27 de abril de 1972)

117

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Aplazamiento para la instalación de los Concejos Municipales.

El funcionamiento normal de corporaciones que como los concejos municipales son la expresión auténtica e inmediata de la voluntad popular, y que tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios locales, significa el aporte o contribución de mayor importancia para el mantenimiento del orden público, su preservación o restablecimiento. Por lo mismo, corresponde a los gobernantes de la más alta categoría, cuidar de él, eliminando posibles estorbos y poniendo a su servicio toda la autoridad y la acción eficaz y oportuna de la policía. De lo contrario, se enerva el proceso administrativo de la descentralización, que como está visto, es una de las bases de la estructura jurídica del Estado.

Sin embargo, en casos excepcionales como el contemplado por el Decreto legislativo número 475, en que aparece una coincidencia de lapsos o periodos dentro de la vida administrativa del país, se explica la medida extraordinaria que se revisa y hace que ella encaje dentro de los poderes que el estado de sitio confiere al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución.

(SALA PLENA. Fallo del 27 de abril de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*)

120

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Derogatoria de tales decretos, por medio de otro de la misma naturaleza.

Así como compete al Presidente de la República y a sus Ministros juzgar la conveniencia de dictar una medida legislativa para procurar el restablecimiento del orden o para impedir que se agraven las causas o motivos de su turbación, es a los mismos a quienes corresponde decidir si perdió ya utilidad esa medida o si cumplió sus objetivos, a fin de proceder a derogarla.

La derogación de un precepto con fuerza de ley (salvo vicios de forma) bien por el Congreso o ya por el Presidente de la República en uso de sus atribuciones constitucionales, no puede en ningún caso ser violatoria de la Carta. Las razones de inconveniencia que puedan militar contra esa derogación no implican tacha de inconstitucionalidad y a lo sumo podrían dar ocasión, respecto de normas dictadas en estado de sitio, al juicio de responsabilidad previsto por el inciso 7º del artículo 121 de la Constitución "por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo".

De lo dicho conclúyese que no existe quebrantamiento de ningún artículo de la Carta al limitarse el Gobierno en el Decreto 672 de 1972 a derogar el Decreto 475 del mismo año.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 18 de mayo de 1972)

129

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Consejo Superior de la Universidad del Valle. Reiterada jurisprudencia sobre los poderes excepcionales del Presidente de la República, durante el estado de sitio.

La Corte reafirma su doctrina sobre la normación legal del estado de sitio; los poderes de excepción del Presidente de la República durante éste y el alcance y el valor jurídicos de las medidas legislativas que puede adoptar, todo encaminado, necesariamente, al restablecimiento del orden público perturbado y a su preservación.

Por el nuevo estatuto, que ahora se revisa, en relación con la Universidad del Valle se hace una excepción a lo ordenado en el Decreto 1259, en el sentido de trasladar al Gobernador del departamento "en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario", los poderes conferidos a los rectores de las Universidades Oficiales.

Se define en estos términos el gobierno de la Universidad del Valle, medida que por sus orígenes y naturaleza es, y debe ser, transitoria; se le confían determinadas atribuciones de dirección y administración al Gobernador de ese Departamento "en su condición de Presidente del Consejo Superior Universitario".

No encuentra la Corte objeción alguna de orden constitucional a lo indicado en el Decreto número 815; sus disposiciones encajan dentro de las propias del estado de sitio; y, por otra parte, se mantienen las garantías, que aun en esta última situación, deben conservar su vigor.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 22 de junio de 1972)

144

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Estatuto para la Universidad de Antioquia.

Como se observa, el Decreto transcrito deroga el legislativo número 38 de 1972, por el cual se había establecido un régimen especial de dirección y gobierno para la Universidad de Antioquia y lo sustituye por las disposiciones transcritas, invocando el hecho de que, a pesar de aquel estatuto, hasta ahora no se ha "logrado normalizar la actividad académica, y restablecer el orden público", y que es necesario, entonces, tomar las medidas consultadas en orden a obtener tal fin. El Gobierno, lo ha dicho la Corte, puede derogar los decretos que dicte durante la turbación del orden público, bien sea para que al dejar de regir impere nuevamente en la materia pertinente la legalidad normal, o para sustituirlos por otros que, a juicio

del mismo Gobierno, comporten medidas capaces de facilitar el retorno a dicha normalidad. En el caso presente se ha tomado una de esas medidas, cuyo antecedente inmediato es la declaratoria de constitucionalidad que pronunció la Corte sobre el mencionado Decreto legislativo número 38 de 1972, en sentencia de 9 de febrero del mismo año. Se suspende, pues, el régimen legal normal de Gobierno en la Universidad de Antioquia y se sustituye por segunda vez por otro que el Gobierno juzga adecuado a las circunstancias del orden público. Como tal adecuación parece evidente se está dentro de las facultades previstas por el artículo 121 de la Constitución.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 22 de junio de 1972)

150

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Consejo Superior Universidad Nacional. Reiterada jurisprudencia de la Corte sobre los poderes excepcionales del Presidente de la República en estado de sitio.

Las observaciones anteriores llevan a la conclusión de que el Decreto 865 es constitucional, por ajustarse a las exigencias del artículo 121 referido, en particular a las siguientes:

Es consecuencia del Decreto 250 de 1971, que habilitó al Gobierno para dictar disposiciones legislativas de estado de sitio.

El acto que se analiza guarda conexión con el restablecimiento del orden público.

El Decreto 865 deroga otro de la misma naturaleza, en ejercicio de las mismas atribuciones que legitimaron la expedición del precedente.

Los textos que se estudian tienen carácter transitorio, esto es, sólo rigen hasta la terminación del estado de sitio, si antes no fueren sustituidos; y no derogan sino suspenden, durante su vigencia, disposiciones contrarias.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega.* Fallo del 22 de junio de 1972)

147

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Elecciones en la Universidad de Antioquia. Relación de la normalidad Universitaria con el orden público.

Como esta situación de hecho, o sea la disparidad en la iniciación de los periodos académicos, podría hacer nugatoria o impedir que dentro del término señalado en dicho artículo 4º del Decreto 886 se hiciese la correspondiente elección, es aceptable la ampliación del mismo y el señalamiento de uno preciso, para que, por medio de la votación que el mismo Decreto regula, se integre el Consejo Superior, como medida propicia al retorno de la normalidad universitaria y por ende del orden público.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 19 de julio de 1972)

Páginas
168

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO
JUSTICIA PENAL MILITAR

“Habeas Corpus”: (1) *Personas capturadas por autoridades no competentes para instruir el respectivo proceso.* (2) *Términos en favor de capturados por delitos comunes adscritos a la justicia castrense. Doctrina reiterada de la Corte sobre las facultades excepcionales en estado de sitio.*

El artículo 1º del Decreto legislativo número 1267 señala un término especial, garantía de la libertad de las personas a que se refiere. Por su virtud, no podrán retenerse o detenerse indefinidamente a quienes se considere vinculados a la comisión “de hechos que a esas mismas autoridades no correspondiere juzgar o sancionar”; éstos, deberán ser puestos “a disposición del juez competente para investigar los hechos dentro de las 48 horas siguientes a la captura, junto con las pruebas allegadas”.

Esta previsión legislativa encaja dentro de los poderes que la situación anormal del estado de sitio confiere al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución. Es una medida adecuada o conducente, tanto para el mantenimiento del orden público como para su restablecimiento. Y armoniza con la del ordinal 3º del artículo 12 del Código de Procedimiento Penal, que dice:

.....
La primera parte del artículo 2º del mencionado Decreto 1267 reitera la garantía procesal establecida en el artículo 434 del Código de Procedimiento penal que dice:



.....
Estos preceptos sustanciales, reiterados, que atañen al respeto de la persona y al ejercicio de la libertad, aparecen estimados como necesarios a los fines del artículo 121 de la Constitución. Su vigencia permite, cuando fuere el caso, dar aplicación a las normas del Título IV, Libro II, del Código de Procedimiento Penal, que regulan el recurso denominado “Habeas Corpus”.

En estas condiciones, el decreto que se revisa tiene base constitucional suficiente, y su contenido y desarrollo concuerdan con la doctrina permanente de la Corte sobre la materia, la cual está consignada en fallos anteriores y recientes como los de 18 de febrero, 27 de abril y 15 de junio del año en curso.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 29 de agosto de 1972)

192

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO
JUSTICIA PENAL MILITAR

Reitera la Corte una vez más las facultades especiales del Presidente de la República encaminadas al restablecimiento del orden público perturbado.

Como se observa, se trata de modificar dos decretos legislativos anteriores. En primer término el número 254 de 1971, en su letra g) del artículo 1º, para dar competencia transitoria a la justicia penal militar en el conocimiento de los delitos de que tratan los artículos 254 a 263 del Código Penal, en vez de mantenerla para "el incendio y otros delitos que envuelven peligro común", como decía el texto primitivo del citado Decreto legislativo 254; además la letra h) ibidem, para singularizar el sujeto pasivo del delito de robo, empleando la locución "Cajas de Ahorro", en vez de "Cajas de Ahorros". En este punto se trata más de una precisión o aclaración, que de una modificación sustancial. En segundo lugar se modifica el Decreto legislativo número 271 de 1971, al derogar su artículo 2º que, a su turno, había modificado el ordinal i) del artículo 1º del Decreto 254, citado en el punto anterior, para limitar la competencia de la justicia penal militar al delito de robo contra empresas o establecimientos industriales o comerciales cometidos con ocasión o como consecuencia de manifestaciones, mítines o actos similares. Por tanto el conocimiento de estos delitos vuelve, a partir de la fecha de vigencia del Decreto consultado, al conocimiento de los jueces penales ordinarios.

El de ahora toca igual materia en cuanto aclara puntos de competencia entre la justicia ordinaria y la militar, cuestión que la Corte ha admitido y admite ahora como conducente al restablecimiento del orden público, y comprendida, por lo mismo, dentro de las especiales atribuciones que el artículo 121 de la Constitución da al Presidente durante el estado de sitio. Agrégase a lo anterior, que la medida es transitoria, pues su vigencia está limitada a la duración del estado de sitio.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 13 de diciembre de 1972)

275

CONTROL CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DICTADOS EN ESTADO DE SITIO

"HUELGA" JUDICIAL

Facultades transitorias a los alcaldes, inspectores departamentales y municipales y otras autoridades para instruir procesos penales.

Responsable como es el Presidente por el mantenimiento del orden público y su restablecimiento cuando fuera turbado; autorizado constitucionalmente, como se halla, para tomar las medidas conducentes a impedir la perturbación o a conjurarla, según el caso, y siendo por lo mismo competente para juzgar la conducencia, eficacia y necesidad de tales medidas, las que tome, en tanto no quebranten la Constitución por cualquier aspecto, son legalmente admisibles. En el caso presente, los actos y medidas previstos por el Decreto que se estudia, están atribuidos, dentro del régimen de legalidad normal, a los jueces comunes y a los funcionarios de policía unos, y al Ministerio Público, otros. Las normas que tal disponen quedan suspendidas temporal y parcialmente, como lo autoriza el tercer inciso del artículo 121 de la Carta Política y lo dispone el artículo 6º del Decreto. Siendo de notorio y público conocimiento que se ha llevado a cabo una cesación parcial de actividades judiciales y que ese hecho, de suma grave-

dad, ha determinado o puede determinar parálisis, retardo o morosidad excepcionalmente anormales en la iniciación y adelantamiento de la instrucción de procesos penales, ofreciendo así una coadyuvancia a la perturbación del orden, debe admitirse que las medidas tomadas son conducentes y que caben dentro de las atribuciones especiales que la Constitución da al Presidente, conjuntamente con sus Ministros, en su artículo 121.

Páginas

El Decreto, por lo demás no altera la estructura de la rama jurisdiccional, ni priva a los jueces comunes su facultad constitucional y legal de administrar justicia, ni la limita, ni desconoce en forma alguna las calidades constitucionales que deben tener para hacerlo. Se limita a disponer por el imperativo de la gravedad de los hechos y de la urgencia de que los ciudadanos no carezcan en ningún momento de un servicio público esencial, a coadyuvar su funcionamiento mediante el auxilio o contribución eminentemente transitorios de funcionarios de policía y del personal de la Policía Judicial. No aparecen, por lo mismo, quebrantados los preceptos de la Carta señalados por los impugnadores.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 19 de septiembre de 1972)

215

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

"HUELGA" JUDICIAL

El Decreto que se revisa guarda estrecha relación con la obligación impuesta al Presidente de la República por el artículo 120, numeral 7º de la Carta, de conservar el orden público y restablecerlo si fuere turbado.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago.* Fallo del 19 de septiembre de 1972)

220

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Facultad del Gobierno para derogar decretos legislativos, por medio de otro de igual categoría, cuando aquéllos han dejado de ser necesarios para mantener o restablecer el orden público.

El Gobierno, como razón de la derogatoria de los dos decretos antes mencionados, invoca el hecho o circunstancia de que ellos han dejado de ser necesarios para mantener o restablecer el orden público, en la materia a que se refieren.

En estas condiciones, el Decreto que se revisa tiene base constitucional suficiente y su contenido y desarrollo concuerdan con la doctrina permanente de la Corte sobre la materia, la cual está consignada en fallos anteriores y en fallos recientes, como los de 18 de febrero, 27 de abril, 15 de junio y 29 de agosto del año en curso.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria.* Fallo del 7 de noviembre de 1972)

241

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Páginas

UNIVERSIDAD NACIONAL

Al establecer el Decreto que se revisa, competencia al Consejo Superior para imponer sanciones, guarda notorio vínculo con el fin primordial de mantener el orden público.

El Decreto 1821 no hace sino imponer sanciones a ciertos hechos que, en determinadas circunstancias, se cometan en la Universidad o en lugares públicos, hechos que ya habían sido prohibidos por otros actos durante el actual estado de sitio, que la Corte declaró constitucionales (V. Decretos 252 del 26 de febrero y 290 del 4 de marzo de 1971 y sentencias de 23 y 31 de marzo de 1971).

Por otro lado, el Decreto que se revisa atribuye competencia para la imposición de sanciones. Pero no autoriza que, en su ejercicio, se prescindiera de las formalidades que deben siempre —en estado de paz o durante la alteración de la normalidad— preceder a la aplicación de las medidas que el Decreto contempla. Los trámites aludidos deben respetarse, sea que consten de manera genérica o particular, aun en materia policiva, o en disposiciones de estado de sitio. Para sancionar a quienes desobedezcan los preceptos encaminados a preservar el orden, precisa seguir —se repite— debido procedimiento, el cual puede ser tan breve o tan prolijo como se reputa pertinente. Vistos los artículos 23 y 26 de la Constitución, ha de declararse la exequibilidad de las disposiciones en estudio con el alcance y precisiones que acaban de indicarse. Este concepto refleja, a no dudar, el pensamiento, actual y anterior, de la Corporación.

El Decreto guarda, como se ve, notorio vínculo con el fin primordial de mantener el orden, cardinal requisito de validez previsto en la Carta.

Respecto de lo primero, nótese que el Decreto 250 de 71, por el cual se declaró el estado de sitio y es la fuente de los poderes excepcionales de que el Gobierno se halla investido, se dictó precisamente porque el orden se reputaba alterado por actos de origen universitario. Posteriores decretos, expedidos dentro de la órbita del artículo 121 de la Carta y declarados constitucionales por esta Corporación, contemplan de modo particular la agitación universitaria y los actos que la traducen como causas de perturbación. Son de destacar en este sentido los Decretos 252, 1259 y 2070 de 1971 y 865 de 1972. Dado este palmario nexo, es imposible desvincular hoy, de manera abstracta, las manifestaciones de trastorno universitario con el general que afecta al país. Uno y otro caen en la esfera del artículo 121 tantas veces citado y autorizan las reglas que contiene el Decreto 1821.

No es aceptable la crítica según la cual en el régimen de estado de sitio no cabe imponer medidas de terminación de contratos vigentes entre la Universidad e infractores de las reglas relativas a la conservación del sosiego normal en el seno de la misma universidad o en otros lugares. Sería absurdo, sin embargo, que ésta contribuyese a la conmoción dejando medios de actuar a quienes turben el orden. El estatuto constitucional no protege violaciones de la legalidad marcial, cuyo respeto, por conveniencia pública, se impone a los intereses creados. Así lo entiende el artículo 30 que el actor invoca de manera inconducente.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*. Fallo del 13 de noviembre de 1972)

Páginas
243

COMPETENCIA DE LA CORTE

El artículo 214 de la Constitución no incluye entre las atribuciones de la Corte decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Ejecutivo en uso de las facultades de que trata el numeral 21 del artículo 120 de la misma.

Ahora bien; asignar emolumentos a empleados del ministerio público (con primas adicionales o sin ellas), es facultad atribuida al Ejecutivo, por mandato del numeral 21 del artículo 120 de la Carta, cuyo tenor exige además que tal señalamiento se haga "con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76", conforme al cual a éstas atañe "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos".

De conformidad con el reparto de atribuciones consagrado en los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución, el legislador debe determinar la estructura de la administración y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, en términos genéricos, salvo excepción, y al Gobierno compete señalar emolumentos, con sujeción a ese cuadro, también con fuerza legal. Debe existir concordancia entre las leyes sobre estructura de la administración pública y los decretos que fijen las asignaciones. La corrección de tales decretos dependerá en mucho de su ajuste con los artículos 76 y 120 de la Carta, por un lado; y por otra parte, de su coherencia con la ley cuadro que contempla el numeral 9º del mismo artículo 76.



En lo tocante al examen de constitucionalidad que requiere el libelo en estudio, es de relevar, como ya se vio, que el Decreto 523, en la parte acusada, fue dictado en ejercicio de las facultades especiales que al Presidente de la República confiere el numeral 21 del artículo 120 de la Carta; texto que, por lo demás, dicho acto invoca expresamente.

Vista la naturaleza del artículo 8º acusado; y considerando que el artículo 214 de la Constitución no incluye entre las atribuciones de la Corte decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Ejecutivo en uso de las facultades de que trata el numeral 21 del artículo 120 de la Carta, se impone concluir que esta Corporación carece de competencia para decidir la acción propuesta por el actor Roldán Palacio. Así se resolverá.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*. Fallo del 28 de julio de 1972)

171

D

DEMANDA INEPTA

La demanda no contiene la proposición jurídica completa. Reiterada jurisprudencia.

Como puede observarse la disposición objeto de la demanda hace parte de un procedimiento administrativo o gubernativo que comprende los

artículos 588 a 591 del Código de Comercio y dentro del cual cumple determinada actuación la Oficina de Propiedad Industrial. Pero la sola norma demandada no da, por sí misma competencia a dicha oficina para negar el registro de una marca. Ella se consagra en el artículo 591 que no es objeto de la acción y que, por lo mismo, no puede ser examinado de modo oficioso, en cuanto a su arreglo con la Constitución. Hay, pues una ineptitud sustantiva de la demanda, en cuanto a la norma objeto de la acción se le hace decir lo que no dice, para fundar sobre tal supuesto un vicio de inexequibilidad.

Páginas

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 27 de septiembre de 1972)

237

DEMANDA INEPTA

Reiterada jurisprudencia de la Corte, respecto a la necesidad de demandar la ley que adopta como legislación permanente, a alguna disposición que nació bajo vigencia de estado de sitio.

La legislación expedida durante el tiempo de turbación del orden público, en los términos del artículo 121, deja de regir inmediatamente que es levantado el estado de sitio.

Eventualmente ocurre que algunas disposiciones adquieren carácter de ley ordinaria, prolongando su vigencia a la época de normalidad como sucedió con las normas acusadas que fueron adoptadas como ley por la 141 de 1961.

En estos casos el imperio de la norma no se halla en la legislación de estado de sitio, sino en la que la adopta con carácter permanente.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria.* Fallo del 22 de junio de 1972)

142

DEMANDA INEPTA

"Si bien es cierto que el libelo en su presentación formal reúne los requisitos del artículo 16 del Decreto 432 de 1969, en el fondo carece de la integridad requerida para proferir una decisión con carácter definitivo, por lo cual la Corte debe declararlo así".

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago.* Fallo del 7 de junio de 1972)

135

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

Alcance y delimitación de las facultades constitucionales del legislador y del Concejo de Bogotá. Contenido de los artículos 62 y 197-3 de la Carta.

El estatuto fundamental da al legislador en el artículo 62 la facultad de determinar "las calidades y antecedentes necesarios para el desem-

peño de ciertos empleos en los casos no previstos por la Constitución"; esta atribución, como lo anota el Procurador, es más amplia y preferencial, en cuanto se refiere a antecedentes, requisitos y calidades de algunos empleados públicos, que la concedida a los concejos en el numeral 3º del artículo 197.

Páginas

La facultad dada al legislador ordinario, comprende también al extraordinario en los términos de los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 4 de abril de 1972)

101

DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

El legislador tiene una competencia particular, plena y sin límites de oportunidad, para señalar la participación de las rentas departamentales a Bogotá, causadas en el mismo Distrito Especial.

En primer lugar, se tachan las disposiciones impugnadas por destinar exclusivamente a Bogotá el producto del impuesto de consumo de cervezas de producción nacional que en dicha ciudad se causen, sin dar participación al Departamento de Cundinamarca. Como texto violado se indica el 200 de la Constitución, a cuyo tenor "Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República".

La distribución que debe establecerse entre la capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, según el artículo que va reproducido, no concierne a cada una de las "rentas departamentales", sino a éstas, en plural. De manera que el reparto puede referirse a varios tributos, individualmente considerados, o a su conjunto, mediante señalamiento de partes iguales o diversas para cada uno o para la totalidad de ellos. Es al legislador a quien incumbe establecer esas cuotas, por querer del constituyente, y puede llenar su cometido con entera libertad. Por este aspecto no se ve contradicción entre el artículo 200 y las disposiciones acusadas.

En segundo término, se afirma que los textos atacados desconocen participaciones anteriores que por mandatos con fuerza de ley se habían establecido entre Cundinamarca y Bogotá, referentes al impuesto de consumo de cervezas que se causen en la capital, y que así se quebranta el artículo 183 del estatuto fundamental, en cuanto prescribe: "Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada".

Es evidente que la prescripción anterior consagra una garantía en pro de las entidades territoriales, ésto es, "los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales" (Art. 5º de la Carta).

Pero no es menos cierto que el artículo 183 sufre una excepción, en lo que mira al Distrito Especial de Bogotá, relativamente al reparto de sus rentas con el Departamento de Cundinamarca, acerca del cual la ley tiene una competencia particular y plena, ejercitable cuando el legislador lo repunte acertado, sin límites de oportunidad. Dicha excepción la consigna el artículo 200 varias veces citado.

La norma transcrita, posterior en su expedición a la regla general del artículo 183, sustrae de la aplicación de éste lo relativo a reparto de rentas entre Cundinamarca y Bogotá, sin que existan al respecto garantías iguales a las que gozan la "propiedad y rentas de los particulares". Cada vez que en una ley decreta participaciones sobre rentas departamentales (en todas o en alguna o algunas) entre Cundinamarca y Bogotá, las cuotas o porcentajes respectivos han de respetarse. Las disposiciones a que se contrae la demanda no violan el artículo 183, de cuyo alcance están excluidas.

(SALA PLENA. Fallo del 9 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

49

E

ESTATUTO DE CAPITALES

(Decreto 1299 de 1971)

Competencia de la Corte para conocer de su inexecuibilidad; es un acto de derecho público interno. La armonización de los regímenes jurídicos de los estados contratantes a que se refiere el artículo 15 del Pacto de Montevideo, sólo es posible por los medios idóneos o sea aquellos capaces de darles vigor. El Decreto demandado viola el numeral 11 del artículo 76 de la Carta.

El Decreto 1299 advierte, en su título, que el Presidente de la República lo expide "en uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular de las que le confiere la Ley 88 de 1961", y en los considerandos, además, cita, como causas determinantes, el artículo 15 del Tratado de Montevideo; el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, "suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969 por plenipotenciarios de los Gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú", y aprobado por el Decreto 1245 del 8 de agosto de 1969, y las decisiones 24 y 37, aprobadas por la "Comisión del Acuerdo de Cartagena".

Competencia

Invocar simultáneamente facultades constitucionales del Presidente en relación con una especial conferida, sin sujeción a término, en la Ley 88 de 61, es señalar, como fuente del Decreto acusado, las autorizaciones de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Carta, a cuyo tenor, cuando se usan rectamente, el Ejecutivo está capacitado para ejercer algunas "funciones dentro de la órbita constitucional". En efecto si se tiene en cuenta que los tratados públicos requieren a menudo que los Estados, por el hecho de celebrarlos, adopten actos posteriores (del Gobierno o del Congreso) que les den eficacia, resulta evidente que el texto legal ya mencio-

nado concedió al Ejecutivo una autorización para proceder dentro de la esfera de su competencia constitucional, en cuanto el tratado de libre comercio pactado en Montevideo, requiérese actuaciones gubernamentales a los fines de su desarrollo. Esta suerte de facultades se halla prevista en el numeral 11 del precepto 76 de la Constitución, y de acuerdo con el artículo 214 de la misma, la Corte tiene competencia para conocer de las acusaciones contra los decretos que las ejerzan. (V. sentencia del 26 de julio de 1971 sobre el "Acuerdo de Cartagena"). Despejado este punto preliminar, debe resolverse si la parte dispositiva del Decreto 1299 se acomoda o no a las atribuciones que se hicieron valer o, en subsidio, a las normas constitucionales pertinentes (V. sentencia de 12 de junio de 1969).

De esta manera surge una faz dominante en el problema constitucional sometido a decisión de la Corte, o sea la de inquirir si el acto objeto de impugnación se halla conforme con el texto preciso de la facultad que le sirve de sustento.

El Decreto acusado, la Ley 88 y el Tratado de Montevideo

El artículo 2º de la Ley 88 de 1961, faculta al Gobierno para tomar medidas conducentes al desarrollo del Tratado de Montevideo, cuya aprobación se imparte por el mismo Instrumento.

Por medidas de desarrollo han de entenderse aquellas que hagan efectivas estipulaciones contenidas concretamente en el tratado, y en ningún caso extrañas o independientes de él. De ahí que sea preciso establecer si el conjunto de normas que consagra el Decreto 1299 derivan del Tratado de Montevideo, o de manera más señalada, de su artículo 15, que el Gobierno invoca como fundamento de las mismas, artículo que dice así:

"Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible, armonizar —en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado— sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona".

La cláusula transcrita solamente obliga a los Estados signatarios a esforzarse, en la medida de lo posible, por armonizar, entre otros regímenes jurídicos, los tratamientos relativos a "capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona".

Pero esa armonización de regímenes jurídicos no es factible sino por medios capaces de darles vigor, ésto es, al través de negociaciones preliminares, o, cabe en lo hacedero, de leyes. En el primer caso, los resultados de las negociaciones de que habla el artículo 15 deben formalizarse por medio de acuerdos, los cuales reciben el nombre de "protocolos" (Art. 17 del mismo Tratado), convenios que en el caso que se estudia no se han concluido. En la segunda hipótesis, se requiere la expedición de una ley —todavía sin expedir— que infunda eficacia a las regulaciones de que se trata. La cita del artículo 15 carece, pues, de pertinencia; y por ello, deja fuera de la Ley 88 al Decreto 1299, ya que éste pretende ser desarrollo de un convenio internacional a cuyas estipulaciones no se pliega.

El acto acusado y el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena

Páginas

El Decreto 1299 dice derivar asimismo del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, cuyo tenor es como sigue:

“Artículo 27. Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamientos a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

“Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión”.

El procedimiento que describe el texto copiado es sencillo: la Comisión del Acuerdo de Cartagena somete “a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamientos a los capitales extranjeros y entre otros sobre marcas, patentes, licencias y regalías”; y los Países Miembros, por su lado, “se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen”.

En el negocio de autos la Comisión del Acuerdo de Cartagena dio vado a la primera parte del trámite descrito, pues dictó las Resoluciones 24 y 37, que enuncian reglas sobre capitales extranjeros y señalan puntos de futura regulación para marcas, patentes, licencias y regalías de procedencia foránea.

De conformidad con las precisas palabras del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, apenas es dable entender las decisiones 24 y 27 como un proyecto sometido “a la consideración” del Gobierno de Colombia; jamás como un texto con virtud obligatoria y propia. Dado que el Decreto 1299, equivocadamente, da este último alcance a dichas decisiones, priva de valor la invocación que trae del artículo 27, circunstancia que hace innecesario apreciarlo por otro aspecto cualquiera.

Y quedó sin cumplimiento la segunda parte del procedimiento, según la cual los signatarios del Acuerdo de Cartagena se obligaron a “adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen”; fin que, en derecho colombiano, no es posible alcanzar sino por medio de la ley (dada por el Congreso o extendida en uso de facultades extraordinarias del Gobierno). Mientras disposiciones legislativas no adopten las normas propuestas a Colombia en las Resoluciones 24 y 37 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que tocan diversas materias de la legislación vigente, alterándola en muchos puntos, esas propuestas no adquieren valor obligatorio, por contrarias, en su expedición, al artículo 76, atribuciones 1ª y 12, de la Carta.

Demostrado que el Decreto 1299 es extraño al Pacto de Montevideo y que ni siquiera se ajusta al artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, no cabe duda que dicho acto tampoco guarda relación con la facultad a que se refiere el artículo 2º de la Ley 88 de 1961 (desarrollo de dicho Tratado) y que, por tanto, excede tal autorización y viola con ello el numeral 11 del artículo 76 de la Carta. Infracción que aparece patente asimismo si se repara en otras modalidades del negocio en examen, de las cuales basta

examinar, a mayor abundamiento, una más, concerniente a la índole de las autorizaciones contempladas en el memorado numeral 11, y que se pasa a indicar.

Páginas

Otra violación del numeral 11

Este precepto se refiere a precisas facultades especiales que pueden otorgarse por el Congreso al Gobierno "para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional" del Ejecutivo, cometidos que excluyen por definición el ejercicio de atribuciones propias del legislador. Comprobar que so pretexto de las facultades administrativas de que trata el numeral 11 citado, se han dictado mandatos de índole legislativa, equivale a decir que la Constitución ha sido infringida, por uso excesivo de unas facultades fuera de la órbita descrita en la Carta.

Esta comprobación trae la consecuencia de que el Decreto 1299, por quebrantar el numeral 11 del artículo 76 del estatuto constitucional, es por entero inexecutable.

No sobra recalcar, finalmente, que el Decreto 1299 —y así lo anota el Procurador de la Nación— no consagra ni aprueba ningún tratado internacional. Es puramente, un acto de derecho público interno.

(SALA PLENA. Fallo del 20 de enero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

10

ESTATUTO DE LA CARRERA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

Las categorías y escalafones fijados para la Rama Jurisdiccional y Ministerio Público, por los artículos 35 y 37 del Decreto 250 de 1970 no violan ninguna disposición constitucional.

El Decreto 250, del cual hacen parte los artículos 35 y 37 objeto de censura, fue dictado en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno a fin de organizar la carrera judicial y dentro del término señalado en el mismo ordenamiento legal. La determinación de esas autorizaciones, así en lo general como en lo particular y concreto, es notable. Por ello la Corte ha dicho varias veces que el artículo 20 de la Ley 16 llena los requisitos de precisión y temporalidad contemplados en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta.

Debe agregarse que al conferir el legislador las autorizaciones contenidas en el artículo 20 de la Ley 16 no solo actuó de conformidad con el numeral 12 ya citado sino también dentro de los límites de la órbita legislativa, ya que organizar la carrera judicial y reglamentar sus servicios, objetivos de dichas facultades extraordinarias, es campo reservado al Congreso, según el artículo 76-10 del estatuto superior, a cuyas voces dicho cuerpo debe, por medio de leyes, "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar".

En medio de la puntualidad que distingue a muchas de las materias señaladas en el numeral 4º que va transcrito, resalta que a todas ellas domina una autorización genérica, que las abarca y excede, consistente en

la aptitud conferida al Gobierno a efectos de "introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial... y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines". Amplitud tan sobresaliente, es obvio que envuelve una posibilidad, usual en los estatutos relativos a la función pública, como es la de clasificar a los funcionarios en grupos o categorías que, habida cuenta de notas afines, permite someterlos, en determinados respectos, a reglas comunes. Organizar la carrera judicial supone aptitud para clasificar en categorías a los funcionarios respectivos. Y como esta facultad está comprendida en el numeral 4º analizado, precisa reconocer que, al ejercerla y traducirla en los términos del artículo 35 del Decreto 250 de 1970, el Gobierno no la excedió en manera alguna.

Sin embargo, al razonamiento precedente se opone en la demanda otro de índole especial, a saber: Que, relativamente a los funcionarios judiciales, éstos se hallan reunidos por los artículos 150, 155, 157 y 158 de la Carta, en cuatro únicas categorías, a saber: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Distrito Judicial, Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal o de igual o superior categoría y Jueces Municipales. Y que al adoptar los artículos 35 y 37 del Decreto 250 otras categorías y aun subdivisiones en el seno de éstas, con ello se aparta del Código constitucional, violándolo.

A juicio de la Corte, los artículos 150, 155, 157 y 158 de la Constitución, no establecen grupos de funcionarios que puedan oponerse a las categorías contenidas en el artículo 35 acusado. Aquellos textos constitucionales hacen una relación de Magistrados y Jueces en orden a señalar las condiciones y antecedentes necesarios a su elección, al paso que las disposiciones acusadas, partiendo del supuesto de que concierne a funcionarios correctamente elegidos y ya en desempeño de sus tareas, los clasifican en categorías y enumeran, dividiéndolos en grados de un escalafón, a efectos, principalmente, de fijarles después, por actos separados y menos permanentes, sus emolumentos. Son clasificaciones inspiradas en criterios y finalidades diferentes, y no es dable confundir las "categorías" de que habla la Constitución y las señaladas en el artículo 35. Se trata de asuntos distintos, que versan sobre materias compatibles y, por ello, se armonizan. No hay contradicción entre los artículos 35 y 37 y los preceptos 150, 155, 157 y 158 del estatuto institucional, los cuales consagran una clasificación inmodificable por ley; pero no prohíben, en manera alguna, que se adopten nuevas categorías legales, referentes a los mismos funcionarios, por otros conceptos, salvo la igualdad de categorías prescrita en el artículo 153 de la Constitución.

Por último es de advertir, para completar el estudio de los artículos 35 y 37 del Decreto 250, que dichas normas disponen que las categorías de "segundo orden", correspondientes a los empleados de la rama jurisdiccional y del ministerio público, sean establecidas por reglamento (Art. 35, inciso final) y que los grados en el escalafón de los mismos servidores, también se determinen por el Ejecutivo (Art. 37, inciso final). Baste afirmar que tales ordenamientos caben, en lo pertinente, dentro de las facultades concedidas al Gobierno en el numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, antes analizado. Son constitucionales.

ESTATUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR

Páginas

El Gobierno dictó el Decreto 1393 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 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.

Respecto de las demás tachas es de advertir que constituyen, en verdad, una segunda demanda, con determinación de los preceptos acusados, señalamiento de las disposiciones que se juzgan infringidas y exposición de las razones de transgresión constitucional.

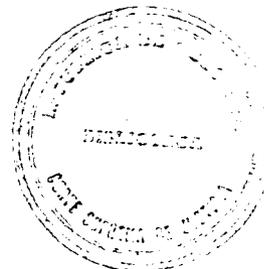
Así vista la demanda, y considerando el segundo grupo de violaciones, correctamente articuladas, no como súplicas subsidiarias, que serían inadmisibles, sino con el carácter de acusaciones principales, procede estudiar esta última serie de cargos.

El Gobierno dictó el Decreto 1393 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 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 del presente negocio. Así lo prevé la atribución 2ª consignada en el artículo 214 del Código institucional.

Obsérvese que si las leyes de intervención deben armonizar con las de planes y programas, no por ello carecen de virtud propia e independiente. Las leyes de intervención viven por sí solas y hacen parte, se enclavan, de modo más o menos congruente, en la planificación económica del país.

La Corte se aparta de la interpretación del actor, pues no toda ley interventora en el proceso económico o en los servicios públicos deriva su validez del hecho de beneficiar forzosamente a una clase social determinada. Dichas leyes no tienen, obligadamente, que buscar siempre ese fin, aunque también pueden versar sobre "una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular" (Art. 32). Se trata de asuntos regulables en leyes y decretos separados.



El régimen de los servicios públicos ha de inspirarse en el interés general, y varía con éste. Quien entra en relaciones de cualquier naturaleza con un servicio público, no puede aspirar a que las regulaciones en ese momento vigentes se mantengan de manera indefinida. Pertenece al servicio público la mutación constante, salvo, verbigracia, observancia del principio de la irretroactividad de las leyes o, por mejor decir, de su vigencia normal para tiempo futuro. Esta característica de las reglamentaciones del servicio público es trasunto del artículo 30 de la Carta, a cuyas voces "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Toda ley o reglamento concerniente a un servicio público, supone que ha sido "expedida por motivos de utilidad pública o interés social". En el caso de autos el artículo 30 no ha tenido quebranto sino aplicación.

Pero lo dicho no significa que los estatutos de servicios públicos sean modificables sin tener en cuenta las disposiciones que gobiernen sus reformas. Es así como las reglas de índole legal contenidas en un régimen de servicio público solo alcanzan a ser alteradas por otros textos con igual fuerza legislativa; y si en dichos estatutos figuran textos de carácter constitucional, tampoco se les puede modificar o derogar sino con arreglo al procedimiento que señala el artículo 218 de la Carta.

Al reservar el acto acusado la prestación del servicio público de transporte terrestre a todas las empresas que se sometan a las reglamentaciones respectivas, no excluye a ninguna de esa actividad. Lo exclusivo es nota distintiva de monopolios y privilegios, rasgo que no consagra el Decreto 1393. Sería extraño que algunas empresas pudiesen cumplir actividades de transporte terrestre sin someterse a los reglamentos que a todas conciernen tratándose de un servicio público dominado por imperativos de igualdad. Ello conduciría a un privilegio al revés, por omisión, es decir, a favor de empresas renuentes a la aplicación de normas generales. Se llegaría en derecho, entonces sí, a una transgresión del artículo 31.

Si con motivo de la aplicación del Decreto 1393 cabe indemnización de perjuicios, tal asunto debe ventilarse, si a ello hubiere lugar, ante los tribunales competentes, y no ante la Corte en negocios de inexequibilidad.

Ya se vio que las facultades de intervención concedidas al Ejecutivo por la Ley 15 abarcan múltiples actividades, especialmente en lo que hace a empresas de transporte terrestre, cuya organización y funcionamiento dependen de los decretos del Gobierno dictados con arreglo a la mencionada ley. Dentro de este campo tan vasto, bien pudo el Presidente de la República, como materia relativa al funcionamiento de ciertas empresas de conducción, exigir que peticiones o reclamos hechos por terceros lo sean por abogados.

Recuérdese que el precepto 12 de la Constitución deja por entero a la competencia legislativa establecer el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas.

Por tanto si las disposiciones del Decreto 1393 que acaban de mencionarse tienen fuerza de ley, aparece obvio que por medio de ellas era dable

al Gobierno regular lo concerniente al régimen de las empresas ya dedicadas o que en lo futuro se dediquen a prestar el servicio de transporte terrestre. No es procedente el cargo que se analiza. Los artículos antes enumerados se declararán exequibles.

Páginas

El Decreto 1393 no establece pena ni presta carácter delictivo a ninguna conducta de propietarios de vehículos vinculados a una empresa, dispuestos a separarse de ella, ni les ocasiona molestias contrarias a la libertad individual; lo que muestra a las claras que tal reglamentación en nada roza los artículos 23 y 26 de la Carta. La desvinculación de vehículos supone modificación de una relación jurídica, y nada más explicable que se prevea la manera de realizarla, con miras a que el servicio público no sufra interrupciones o demoras por esa causa. Es una regulación propia de la intervención cuyo estatuto, en este aspecto concreto, ha sido instituido conforme a la Constitución.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*. Fallo del 27 de septiembre de 1972)

226

EXHIBICION DE PELICULAS

De acuerdo a los artículos 16 y 39, inciso 2º de la C. N., al Estado le corresponde velar por la guarda de la moral, de aquí que se inspeccione la presentación de cintas cinematográficas al público. Pero la Entidad encargada de aprobar o improbar la presentación de una película está sometida a un término perentorio para decidir en cualquier sentido, porque no puede permanecer indefinidamente a su consideración, ya que esta garantía debe ser armonizada con la consagrada en el artículo 45 ibídem, sobre la pronta resolución a las peticiones de cualquier ciudadano.

Este mandato constitucional ordena inspeccionar, toda actividad humana relacionada con profesiones y oficios, en lo atinente a tres finalidades diferentes; la guarda de la moralidad, la seguridad de las personas y la salubridad colectiva; la primera hace referencia a las buenas costumbres y a las acciones humanas que son el objeto de la moral; la segunda busca garantizar la integridad física de los habitantes, en todos los órdenes y la tercera tiende a la protección de la salud de las personas.

La guarda de las buenas costumbres y la preservación de ellas en el desarrollo de la actividad humana especialmente en el ejercicio de los oficios, ha sido el principal límite que los constituyentes de todos los tiempos han puesto a la libertad de trabajo.

Por medio del servicio de policía, el Estado debe cumplir este mandato, como función primaria y en desarrollo del principio de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes; las buenas costumbres constituyen el patrimonio moral del pueblo y se deben proteger contra todo acto que las lesione. En cuanto a la exhibición de películas cinematográficas, que es un oficio, indiscutiblemente debe ser inspeccionado y vigilado para que no haya mengua o detrimento de los derechos individuales y sociales, por los aspectos de moralidad, seguridad y salubridad públicas.

De la manera antedicha el Gobierno trata de ejercer su facultad de proteger la honra de las personas y de inspeccionar el oficio de presentación al público de cintas cinematográficas en lo relativo a la moralidad pública, a tenor de los artículos 16 y 39 de la Constitución.

Pero, como de acuerdo con el artículo 45 de la Carta Política, los ciudadanos tienen derecho a una "pronta resolución" de sus peticiones, la que hacen los exhibidores de películas para que sean clasificadas, a fin de poder presentarlas al público, no puede permanecer indefinidamente a la consideración del Comité Clasificador. Por eso, el artículo 7º acusado fijó a éste 15 días de término para efectuar la clasificación, y agregó: "Si el Comité, vencido dicho término no hubiere adoptado ninguna determinación, la película se considerará permitida para mayores de 12 años y autorizada su exhibición".

En esta forma trata de conciliar el reglamento la necesidad de inspeccionar el oficio mencionado con el derecho de los exhibidores a que la mora del Comité no se convierta en una manera de impedir la proyección de una cinta cinematográfica. Si el modo empleado para hacer esa conciliación es inconveniente, porque no se compadece con el fin de la inspección o porque le resta efectividad o por cualquier otro defecto o yerro en la previsión legislativa, no corresponde decirlo a la Corte en un fallo sobre inconstitucionalidad, ajeno al juzgamiento de la eficacia o conveniencia de los preceptos legales.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Enrique Romero Soto*.
Fallo del 29 de agosto de 1972)

195

F

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL USO DE COMPUTADOR ELECTRONICO EN IMPUESTOS NACIONALES

El Ejecutivo no podía delegar una facultad a su Ministro de Hacienda, que no había recibido del Congreso como fue la de celebrar contratos en cualquier cuantía sin sujeción al trámite y aprobación respectiva.

Estas normas regulan (artículos 76, numerales 11 y 16 y 120, numeral 13 de la Carta) la coparticipación de las dos ramas del poder público, legislativa y ejecutiva, en la celebración de contratos; el Gobierno necesita facultad legal especial para la celebración de contratos que no deban ser sometidos a la posterior aprobación del Congreso; si no existe esa autorización, o no se ciñe a ella, el contrato requiere la ulterior aprobación del Congreso para su validez.

A la jurisdicción Contencioso Administrativa corresponde revisar si tales contratos se celebraron con autorización legal; si los funcionarios que han intervenido tienen la suficiente competencia para comprometer al Estado; y si se han cumplido igualmente los requisitos que la ley exige para esos actos; a falta de varias o siquiera de alguna de estas condiciones, los contratos no pueden obtener la aprobación.

La facultad conferida al Presidente por el artículo 7º de la Ley 8ª de 1970 de "adoptar las medidas necesarias para generalizar el uso del computador electrónico en los trámites administrativos relacionados con los impuestos nacionales y poner especial énfasis en el mejoramiento y organización de las oficinas de Cobranza y Ejecuciones Ficiales", comporta la celebración de contratos necesarios para esta exclusiva finalidad; pero la facultad que el propio legislador extraordinario confiere al Presidente de la República para delegar en el Ministro de Hacienda y Crédito Público la celebración de contratos en cualquier cuantía, no se encuentra en parte alguna de la ley de autorizaciones; ni menos permite deducir que los respectivos contratos quedan eximidos de los requisitos generales sobre cuantía, trámite y aprobación o revisión legal.

Toda la administración pública, como conjunto de actividades y servicios, se encomienda por mandato de la Constitución al Presidente de la República y queda bajo su inmediata dirección y responsabilidad. Bien es cierto que el Presidente no puede desempeñar o desarrollar toda la actividad estatal y se requiere la cooperación permanente de sus agentes lo que se hace por medio de la "desconcentración de poder"; pero esta desconcentración o difusión de poder es distinta de la delegación de funciones porque aquélla no exime al Presidente de la responsabilidad y ésta sí.

Para que la suprema autoridad administrativa pueda eximirse de la responsabilidad de determinados actos administrativos, requiere delegarlos previa una autorización legal (Art. 135).

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 24 de abril de 1972)

106

H

HOSPITAL MILITAR

REORGANIZACION

Su Estatuto Orgánico se encuentra limitado a las materias estrictamente necesarias para su funcionamiento; y el artículo 1º de la Ley de facultades número 7 de 1970, facultó al Presidente para legislar sobre materias propias del mismo Estatuto, no para referirse por ejemplo al régimen disciplinario de los empleados públicos, por lo tanto son inconstitucionales los preceptos legales demandados con excepción del ordinal c) del artículo 20 del Decreto 2348 de 1971.

Primera

Las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 7ª de 1970, se ciñen a los términos del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, ya que se señala el plazo de un año para su ejercicio y se precisan las materias objeto de las mismas, a saber:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

Páginas

b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas *y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional* (subraya la Corte).

Segunda

El Hospital Militar Central es una entidad descentralizada, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, como establecimiento público.

La facultad del ordinal b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, es muy clara y se limita a autorizar al Gobierno, como está visto, para "modificar las normas orgánicas", de las entidades descentralizadas. Las otras facultades previstas en la Ley 7ª se refieren al personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Las normas orgánicas de una entidad descentralizada, por su naturaleza, tienen un carácter de estables, sino en un sentido absoluto sí por lo menos relativo. Por tanto, no pueden comprender ellas lo referente a la creación de cargos, la fijación de funciones y escalas de remuneración, ni el señalamiento de primas, bonificaciones, viáticos, remuneración de horas extras, régimen de prestaciones sociales y persona o entidad que ha de sufragarlas, que son materias para cuya regulación se autoriza, por los preceptos acusados, a la Junta Directiva del Hospital Militar Central.

En otros términos: las normas orgánicas de una entidad descentralizada pueden referirse a aquellos empleos, sin los cuales no puede funcionar, como el de gerente, o director, agentes de control, etc.; pero es claro que toda la planta de empleados, sus sueldos, sus primas, sus viáticos, sus prestaciones sociales, están fuera de ese estatuto orgánico. De no ser así, cada vez que hubiera necesidad de crear o suprimir un cargo o de modificar sueldos o prestaciones sociales, habría que reformar "el estatuto orgánico" de la respectiva entidad, lo cual es inadmisibles.

Por tanto, la facultad extraordinaria contenida en el ordinal b) del artículo 1º de la Ley 7ª de 1970, no facultaba al Presidente de la República para legislar sobre materias diferentes a las propias, del estatuto orgánico de una entidad descentralizada.

Cuarta

Los artículos 27, 28, 42 y 43 del Decreto 2348, acusados, de manera inequívoca se relacionan con el régimen de remuneraciones, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras, subsidios y prestaciones sociales del personal de empleados públicos y trabajadores oficiales del Hospital Militar.

El artículo 29 del mismo Decreto se refiere al régimen disciplinario de tales empleados públicos y trabajadores oficiales. Este aspecto administrativo escapa también a las normas "orgánicas" de una entidad descentralizada como el Hospital Militar Central. Es, por su índole, mutable, y en consecuencia, dispuesto a sufrir las modificaciones que las circunstancias del momento indiquen, sin que haya necesidad de reformar "el estatuto orgánico" que, como queda dicho, debe tener, por lo menos, una estabilidad relativa.

Páginas

Quinta

En consecuencia, los preceptos legales acusados, con excepción del ordinal c) del artículo 20 del Decreto 2348 de 1971, son inconstitucionales. Violan directamente el artículo 118, ordinal 8º de la Constitución, e indirectamente, los artículos 2º, 55 y 76, ordinales 1º, 2º y 12. Se configura así un abuso de poder por desviación.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 14 de noviembre de 1972)

249

I

INEPTA DEMANDA

Inhibición de la Corte, cuando la proposición jurídica del demandante es incompleta, y no se puede decidir sobre la inexecutablez de normas que no han sido acusadas. Doctrina reiterada.

Para tomar la decisión correspondiente es necesario determinar la situación jurídica que se plantea deducida del contexto que la regula; el artículo 1º del Decreto 2420 señala "la escala de sueldos básicos para los cargos de los empleados civiles del Ramo de Defensa Nacional", y el artículo 2º, objeto de la demanda, determina qué se entiende por personal civil del Ramo de Defensa y exceptúa de este ramo al personal civil que presta servicios en las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa.

O sea, que de la regulación general hecha por el Decreto se acusa de inconstitucionalidad la excepción.

De esto se deduce que todo concepto al respecto emitido por la Corte sobre la excepción, incide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general; y como no ha sido sometido a estudio el artículo 1º contentivo de la norma general, no hay posibilidad de analizar oficiosamente disposiciones que no han sido objeto de expresa impugnación.

En el caso preciso de esta demanda la acusación se funda en que las facultades legales no permiten reglamentar asignaciones del ramo de defensa; el pronunciamiento favorable o desfavorable que la Corte haga sobre la constitucionalidad de la exclusión de determinado personal de dicho ramo,

conlleva una calificación sobre la constitucionalidad de la regulación general, lo que procesalmente no es pertinente; como el artículo 1º del Decreto 2420 no ha sido acusado, la conclusión no puede ser otra sino la de inhibición para decidir, por ineptitud de la demanda.

Páginas

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Buitrago*. Fallo del 14 de noviembre de 1972)

255

INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS

SUS ESTATUTOS BASICOS

Contenido del ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución. La atribución otorgada al Congreso de "Determinar la estructura de la Administración Nacional" no lleva implícita las otras dos a saber: "Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales". El Presidente de la República no puede traspasar, otorgar o conceder las facultades extraordinarias de que lo haya investido el Congreso, a otra persona o entidad. Por ésto el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968 es inexecutable, ya que convirtió "a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en Cuerpos Legislativos, permanentes, sobre materias reservadas por la Constitución al Congreso".

El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

a) La de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;

b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración nacional;

c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos.

Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de "determinar la estructura de la administración nacional", comporta las otras dos: la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales.

Segunda

De igual modo, el ordinal 10 del artículo 76 comprende tres atribuciones legislativas, independientes, a saber:

a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales;

b) Expedir los *estatutos básicos* de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta;

Páginas

c) Dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

Estatuto básico, conforme a lo previsto en los ordinales 9º y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias, de la respectiva entidad.

Tercera

El constituyente la adoptar los ordinales 9º y 10 comentados, consideró y expresó que se trataba de atribuciones legislativas separadas, o como se ha dicho, independientes, y por consiguiente, tal modalidad debe producir los efectos jurídicos del caso.

Con este criterio, se debe valorar el contenido de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 65 de 1967.

Cuarta

El ejercicio de las atribuciones detalladas, normalmente corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del poder público. Por excepción, y mediante el sistema de las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República adquiere esa competencia legislativa, y los decretos que en su virtud expida, tienen la misma fuerza y producen los mismos efectos jurídicos de las leyes ordinarias.

Pero, se advierte; la Constitución sólo permite la concesión de las facultades extraordinarias, con los efectos dichos, al Presidente de la República; y por lo mismo, éste no puede, a su vez, traspasarlas, otorgarlas o concederlas a ninguna otra persona o entidad.

Quinta

El artículo 38 del Decreto 3130 de 1968, impugnado por el actor, entrega a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, la elaboración del estatuto de su personal, el cual comprende la creación, supresión y fusión de cargos y de acceso al servicio; las situaciones administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la carrera administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación y remuneración de los empleos, primas y bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o en el exterior del país.

Aprobado el estatuto por el Gobierno, éste adquiere plena vigencia y produce todos los efectos legales del caso.

En estas condiciones, aparecen tales juntas o consejos, directivos ejerciendo atribuciones, que como se ha visto, corresponden, privativamente, al Congreso como legislador ordinario, o al Presidente de la República, como legislador extraordinario. Era éste, el que en desarrollo de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 65 de 1967, debía expedir el estatuto en cuestión, por lo menos con las normas esenciales referentes a todas y a cada una de las materias incluidas en el artículo 38 del Decreto 3130. Como lo dispone el ordinal j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, que dice:

Páginas

Sexta

De otra parte, en el fondo de este problema, de modo especial, se contempla una prórroga indirecta del plazo señalado en la Ley 65 de 1967 para el ejercicio de las facultades, ya que la norma impugnada crea un nuevo de doce meses para la elaboración de los estatutos; y luego, dispone la aprobación de ellos por el Gobierno, sin término alguno.

Tal procedimiento, igualmente, no se aviene con el ordenamiento de la Carta; por el contrario, lo infringe, llegando al extremo de convertir a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado en cuerpos legislativos, permanentes, sobre materias reservadas por la Constitución al Congreso.

Séptima

De lo expuesto fluye la conclusión lógica de que la norma acusada es adversa al régimen institucional. Concretamente, viola los artículos 118-8; 76-9, 10 y 12; 55 y 2 de la Constitución. Se configura por tanto un abuso de poder.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 13 de diciembre de 1972)

266

INTENDENCIA DEL PUTUMAYO

El artículo 3º de la Ley 72 de 1968, viola el artículo 183 de la Carta, porque destina dineros de la Intendencia del Putumayo a una obra cuyo costo no le corresponde sufragar.

La Intendencia del Putumayo adquirió tal categoría en virtud del artículo 1º de la Ley 72 del 26 de diciembre de 1968, que reza: "Elevase la actual Comisaría Especial del Putumayo a la categoría de Intendencia, la que, por consiguiente disfrutará en adelante de todas las prerrogativas y beneficios que a tales territorios corresponden".

Entre "las prerrogativas y beneficios que a tales territorios corresponden", se hallan los establecidos por el artículo 1º de la Ley 89 de 1959, sustitutivo del 14 del Código de Petróleos, y redactado así:

El monto en dinero de los arbitrios a que se refiere la disposición transcrita debe considerarse como parte del patrimonio, ésto es, como propiedad de las entidades territoriales de la República, contempladas en el artículo 5º de la Carta (departamentos, intendencias, comisarias, municipios).

Desde la vigencia de la Ley 72 de 1968, "por la cual se crea la Intendencia del Putumayo", ésta es propietaria exclusiva de los dineros en que consisten las participaciones por explotaciones petrolíferas decretadas en la Ley 89 de 1959, y no pueden traspasarse, en todo o parte, al patrimonio de otras personas de derecho público ni destinarse al pago de servicios que a ella no incumba atender.

El artículo 3º acusado destina un 15% de las participaciones petrolíferas que pertenecen a la Intendencia del Putumayo a "la construcción, rectificación, ampliación, y pavimentación de la carretera Puerto Asís-Pasto-Túquerres-Tumaco", y cuando fue dictado ya regía el artículo 183 de la Constitución, cuyo contenido entonces y hoy, es el siguiente:

De ahí que se imponga la conclusión del Jefe del Ministerio Público, que la Corte acoge, a tenor de la cual el artículo 3º impugnado "resulta infringiendo el artículo 183 de la Carta, porque sin decir expresamente que disminuye el porcentaje de la participación de que se trata, en el fondo conduce al mismo resultado...", porque destina dineros de la Intendencia del Putumayo a una obra cuyo costo no le corresponde sufragar.

(SALA PLENA. Fallo del 10 de marzo de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

82

L

LA EDUCACION

Es un servicio público. Definición de éste. Aspectos fundamentales de la instrucción, regulados por el artículo 41 de nuestra Carta. Facultad del Presidente de la República para "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional" mediante reglamentos autónomos.

La instrucción o educación pública es un servicio público, cualquiera que la actividad reúne los elementos que caracterizan a éste.

A falta de una definición legal de *servicio público*, se debe estar a la doctrina, a la jurisprudencia y a los preceptos del derecho positivo relacionados con la materia. Para la doctrina y la jurisprudencia, *servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.* Noción de igual contenido trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

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 y la pedagógica, y otros.

Páginas

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*, éste no es otro que el previsto, en sustancia, en las normas de carácter constitucional.

Pero es evidente que dentro de la estructura u organización de este servicio, lo fundamental de él radica en el elemento humano, o sea, en parte, en el conjunto de personas vinculadas directamente a la docencia. En otras palabras, los maestros y profesores cuya dedicación es permanente y no esporádica.

Imposibilitado como está el Estado para prestar de modo eficaz y oportuno todos los servicios públicos esenciales para el armónico desarrollo de la colectividad, necesariamente tiene que permitir que la iniciativa privada contribuya a su creación, acrecentamiento y mejora. Por ello en el campo de la educación o instrucción pública, surgen los establecimientos docentes particulares, cuyo funcionamiento, no puede ser extraño a la actividad de los gobernantes.

Así, en la Constitución aparecen estos preceptos, base insustituible de toda reglamentación legal de la materia:

Artículo 41...

Regula tres aspectos fundamentales de la educación:

a) El de la libertad de enseñanza, que se opone a la enseñanza confesional, por parte del Estado;

b) La suprema inspección y vigilancia por parte del Estado de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos;

c) La enseñanza primaria, con las calidades de gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria, en el grado que determine la ley.

En relación con el segundo aspecto, se observa: vigilancia es la acción o efecto de vigilar, y vigilar es velar sobre alguna cosa, atender exacta o cuidadosamente a ella. Por tanto, la vigilancia de los "institutos docentes públicos y privados", que autoriza la Constitución, es, o debe ser, su auténtico "control" para alcanzar la meta señalada. Por su naturaleza es una actividad de carácter administrativo.

La mejor formación intelectual, moral y física de los educandos se alcanza, principalmente, con una verdadera selección y calificación del personal del servicio, lo que a su vez, se traduce en la estructuración o composición de los escalafones respectivos.

Estrecha relación guarda el artículo 41 con los artículos 76, ordinal 10, y 120, ordinal 12, de la Constitución.

El primero atribuye al Congreso la regulación del servicio público y el segundo confiere al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la facultad de "reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional", mediante *reglamentos autónomos*.

Páginas

Quinta

Los decretos emanados del ejercicio de las facultades que el ordinal 12 del artículo 120 otorga al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, formalmente o por su procedencia, se pueden calificar como "actos administrativos"; pero, por su contenido material y efectos jurídicos, son "actos legislativos", que tienen la misma virtualidad e igual categoría de la ley: *expresan una regla de derecho objetivo*.

Son decretos que la doctrina y la jurisprudencia nacionales denominan *reglamentos autónomos*; se diferencian de los que provienen del ejercicio de la potestad reglamentaria de que trata el ordinal 3º del mismo artículo 120 constitucional. Estos presuponen una ley determinada, y deben ceñirse con rigor a sus términos para su "cumplida ejecución"; aquéllos, o sea los primeros, no tienen esa limitación, y solo deben respetar, "los criterios generales" que el legislador haya adoptado sobre la materia, de acuerdo con lo expuesto.

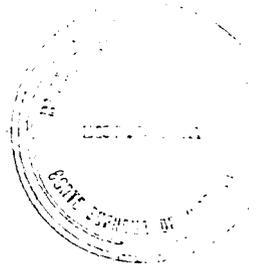
El artículo 1º de la Ley 14 de 1971, se integra con dos proposiciones:

a) La primera fija los requisitos indispensables para ingresar a los escalafones de enseñanza primaria y secundaria o para ascender en categoría. Es decir, define un criterio legislativo general y adopta una política, sobre materia del servicio;

b) La segunda proposición, que es objeto de rechazo por pretensa inexecutable, envuelve, en sentir de la Corte, el reconocimiento de la competencia privativa que al Presidente de la República le confiere el ordinal 12 del artículo 120 de la Constitución, para que expida los reglamentos adecuados a la dirección, vigilancia e inspección de la educación o instrucción nacional que se compaginen con el expresado criterio y la señalada política. Sin perjuicio del ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes consagradas en el ordinal 3º del precitado artículo.

Y esto no es, como pudiera pensarse, una posición sin antecedentes en la legislación colombiana. Por el contrario, tiene, entre otros, uno inequívoco en la Ley 43 de 17 de diciembre de 1945, cuyo artículo 4º consagró el mismo pensamiento, en forma más explícita:

Como se comprende, no apeló el legislador, ni en el caso *sub judice* ni en el del artículo 4º de la Ley 43 de 1945, al otorgamiento de facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, como sí lo hizo para los fines señalados en el artículo 2º de la misma Ley 14. Obró así, seguramente, por cuanto estimó, con acierto, que la materia era de la competencia privativa del Presidente de la República de conformidad, se repite, con el ordinal 12 del artículo 120. Observó, entonces y ahora, lo mandado en el artículo 78 que dice, en lo pertinente: "Es prohibido al Con-



greso y a cada una de sus Cámaras... 2º Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes..."

Páginas

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*. Fallo del 6 de julio de 1972)

152

M

MEDICINA

Su ejercicio profesional (Ley 14 de 1962) como trabajo, base de la organización social (artículo 17 de la C. N.) y como escogencia libre del ciudadano, condicionada a la reglamentación e idoneidad prevista por el legislador (artículo 39).

Primera

El artículo 17 de la Constitución, al interpretar la realidad del medio colombiano, acoge dos principios esenciales. Uno: el trabajo es la base de la organización social en sus distintos órdenes o estamentos; otro: como tal, goza de la especial protección de los órganos del poder público.

Mas lo anterior se debe entender sin perjuicio de la seguridad y supervivencia de la comunidad, que el mismo Estado preserva y garantiza; fenómenos propios de la dinámica social, a los cuales se refieren varios preceptos de la Carta, y de modo especial, los contenidos en el artículo 39.

Segunda

El artículo 39 de la Constitución, en sus incisos 1º y 2º, adopta tres normas fundamentales sobre la materia, que son pautas para legislar e interpretar la ley:

- a) Libertad de escoger profesión u oficio;
- b) Facultad del legislador de exigir, por medio de ley, títulos de idoneidad y de reglamentar el ejercicio de las profesiones;
- c) Deber de las autoridades de inspeccionar, además de las profesiones, los oficios, en relación con la moral, la seguridad y la salubridad públicas, función que supone la existencia de reglamentos adecuados a ese fin.

Corresponde a la ley definir qué se entiende por profesión para los efectos de la reglamentación; la que constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos. Es necesario que para el ejercicio de algunas profesiones, como la medicina, el derecho, la ingeniería, etc., la prueba de idoneidad sea el título universitario o académico, como culminación de los respectivos estudios, para otras, puede el legislador estimar que tales estudios no sean indispensables.

La inspección, como lo tiene aceptado la Corte, comprende, para que sea efectiva, la potestad de dictar reglamentos, cauces de las actividades correspondientes, y por ende, establecer las limitaciones apropiadas a la guarda de la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas, elementos que son esencia del orden público. (Cf. sentencias de 9 de julio, 5 de agosto y 14 de diciembre de 1970).

Páginas

Tercera

La Ley 35 de 1929 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de medicina en Colombia", en su artículo 9º contempló y definió el caso de los individuos que careciendo de diploma del Instituto Homeopático nacional, habían ejercido la medicina por el sistema homeopático durante cinco años; éstos, dijo, "podrán continuar ejerciéndola".

Como lo indica su texto, la norma se refiere a una situación creada con anterioridad a su vigencia; situación que lejos de desconocer ampara, concediendo a sus titulares el respectivo permiso o licencia.

Por tanto, el legislador, al expedir la Ley 14 de 1962, sustitutiva de la 35 de 1929, no tenía por qué respetar situaciones distintas a las que ésta había creado. Así se explica que el inciso 1º del artículo 2º emplee la forma adverbial "sólo" que significa exclusión de toda situación no comprendida en la enumeración de dicho artículo.

Y adviértase que tal situación jurídica a que se refiere el comentado artículo 9º de la Ley 35 de 1929, queda a salvo conforme a lo previsto en el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 14 de 1962, ya transcrito.

Cuarta

La norma impugnada, como se ve, lejos de menoscabar los derechos y garantías previstos en los artículos 17 y 39 de la Constitución, se amolda a su contenido y espíritu: protege el trabajo humano y reglamenta el ejercicio de una profesión en armonía con los intereses de la comunidad.

(SALA PLENA. Fallo del 9 de marzo 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Eustorgio Sarria*)

77

MINISTERIO DE DEFENSA

Régimen de remuneraciones y prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de sus entidades descentralizadas. La Ley 7ª de 1970 no facultó al Ejecutivo para legislar en esta materia, por eso es inexecutable el Decreto 2334 de 1971.

El Decreto 2334 concierne a "empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional", en orden principalmente, a fijarles prestaciones sociales, asunto que la Carta reserva a la competencia del Congreso, y que el Gobierno sólo es capaz de regular mediante facultades extraordinarias otorgadas pro tunc y de manera que los decretos respectivos se cifian a aquéllas (Arts. 76-9, 76-12). Todas las disposiciones del Decreto se enlazan

en tal manera, que no es dable separarlas unas de otras sin desvirtuar el propósito que las informa. Esto sentado, falta analizar el punto especial de la subordinación de la providencia cuestionada a sus autorizaciones legislativas.

Páginas

Mientras la ley de autorizaciones extraordinarias habla "del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional", el acto impugnado no trata, en general, sino de prestaciones sociales, o de casos derivados de la regulación de éstas, en lo que mira a "los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional". No es lo mismo, salta a los ojos, hacer parte del personal del Ministerio de Defensa, o de las Fuerzas Militares, o de la Policía Nacional, que formar en el tren de empleados o trabajadores de las empresas descentralizadas dependientes del Ministerio de Defensa. Son cosas distintas que, por sí mismas, no excitan confusión. Resulta evidente, pues, que cuando la ley se ocupa del primer grupo de servidores no se refiere al segundo sector, que es el contemplado en el Decreto 2334. Esta falta de concordancia entre la Ley 7ª y el acto materia de la demanda, hace que éste sobrepase los límites señalados al Gobierno por el legislador.

La observación precedente se halla corroborada por el Decreto 2334, cuyo artículo 7º estatuye que "los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas, para efectos de remuneración, primas, bonificaciones, viáticos, horas extras y subsidios y prestaciones sociales, no se regirán por las normas establecidas para el personal al servicio del Ministerio de Defensa Nacional". Como se ve, el decreto en examen advierte que las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa y las correspondientes a los trabajadores de las entidades descentralizadas de dicho Ministerio, no se rigen por disposiciones comunes. La Corte ha tenido en cuenta la necesidad de establecer la misma separación que el decreto atiende, y por ello estima que la facultad extraordinaria dada por el legislador relativamente a un orden de trabajadores, específicamente considerados, no debe extenderse a otros de distinta clase, los cuales, por lo demás, la ley de facultades ni siquiera menciona.

Poner en contejo, como se deja hecho, la Ley 7ª con el Decreto 2334, obliga a concluir que una y otro atañen a empleados y trabajadores diferentes entre sí. Por tanto, el Gobierno, al dictar el decreto tantas veces citado, no ejerció de modo cabal las facultades que realmente le concedió la Ley 7ª de 1970, y las extendió a sujetos no comprendidos en ellas, violando así el numeral 8º del artículo 118 de la Carta, relacionado con el 76-12 de la misma. El decreto analizado es, de consiguiente, inexecutable.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*. Fallo del 7 de septiembre de 1972)

203

N

NOTARIADO Y REGISTRO

Execuibilidad de los artículos 2º, literal a) y 5º del Decreto-ley 2165 de 1970 por el uso correcto de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 8ª de 1969. "El criterio

para señalar el precio o tasa del servicio no fue determinado por el legislador, siendo por tanto, de competencia del Presidente, sin que sea dable vincular la constitucionalidad del decreto a la cuantía señalada”.

Páginas

El actor cita como infringido, exclusivamente el artículo 76, ordinal 12 de la Carta; pero es preciso anotar que el uso de las facultades extraordinarias por actos del Ejecutivo no lesiona técnicamente dicha norma sino el 118, numeral 8º, en caso de uso indebido; lo anterior no implica que la Corte pueda abstenerse de confrontar las normas acusadas con todos los preceptos constitucionales, como es su deber.

A pesar de la atribución genérica que la Constitución da al legislador para revisar y fiscalizar las tarifas y reglamentos de todos los servicios públicos (Art. 39) esta facultad se reitera en el artículo 188 que específicamente da competencia a la ley para organizar y reglamentar el servicio público que prestan los Notarios y Registradores.

La ingerencia del legislador en la revisión o determinación de tarifas puede hacerse mediante ley ordinaria o por medio de facultades extraordinarias porque ningún mandato lo prohíbe; como lo tiene admitido la Corte en numerosos fallos; tal el caso de la Ley 8ª de 1969 que facultó al Presidente para que “revise” los sistemas de Notariado y Registro y expida las normas atinentes “al arancel y al sostenimiento del servicio”.

En desarrollo de esta facultad, el Presidente expidió el Decreto 2165 “por el cual se introducen modificaciones al Decreto-ley número 1347 de 1970” también expedido en uso de facultades de la misma Ley.

El criterio para señalar el precio o tasa del servicio no fue determinado por el legislador, siendo, por tanto, de competencia del Presidente, sin que sea dable vincular la constitucionalidad del Decreto a la cuantía señalada.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Luis Sarmiento Butrago*. Fallo del 6 de julio de 1972)

160



OBJECIONES PRESIDENCIALES

Exenciones a ex-miembros de la Fuerza Aérea. Precisión del concepto de exención personal del impuesto sobre la renta. Iniciativa parlamentaria en esta materia de acuerdo a la reforma constitucional de 1968.

La facultad de imposición, es decir, el poder de creación de las cargas necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos, es función propia de la rama legislativa del poder. No puede haber, en un Estado de derecho, imposición sin representación. Es el pueblo, por medio de sus voceros, el que se autodecreta los gravámenes financieros, con los cuales se robustece el patrimonio público. Este principio ha venido rigiendo, como no podía ser de otra manera, desde la independencia patria, y está consa-

grado actualmente en los artículos 43, 76, numerales 13 y 14 y 210 de la Carta, según los cuales "en tiempo de paz solamente el Congreso puede imponer contribuciones"; corresponde al Congreso "establecer las rentas nacionales..." decretando impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija, y "el Congreso establecerá las rentas nacionales..."

Páginas

De conformidad con el inciso 1º del artículo 79 de la actual codificación constitucional, "las leyes pueden tener origen en cualesquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho". No existe duda, pues, de que las leyes impositivas pueden originarse en cualquiera de las Cámaras y obedecer a la libre iniciativa de sus miembros, siendo aquella una de las reformas introducidas a la Constitución en 1968, por cuanto con anterioridad solamente podían esas leyes tener nacimiento en la Cámara de Representantes.

Con el objeto de establecer un orden estricto en la política fiscal y financiera del Estado, como se lee en las exposiciones de motivos correspondientes, la reforma constitucional de 1968 restringió la libre iniciativa del Congreso en cuanto a las leyes de ingresos y de gastos, según aparece ordenado en distintas disposiciones de la Carta, concretadas en el inciso 2º del artículo 79 atrás citado. En efecto, exceptúa de la amplia iniciativa de los congresistas, consagrada en el 1º anterior, como se dejó visto, proyectos de ley sobre las siguientes materias:

- a) Orgánicas del Presupuesto Nacional;
- b) Planes y programas de desarrollo económico y social a que deba someterse la economía nacional y obras que hayan de emprenderse o continuarse;
- c) Estructura de la administración nacional;
- d) Normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;
- e) Inversiones públicas o privadas;
- f) Participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas;
- g) Creación de servicios a cargo de la Nación o que se traspasen a ella;
- h) Autorización para aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, e
- i) Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Para proyectos de ley referentes a los temas acabados de indicar y en obediencia a esta norma, se requiere la "iniciativa" gubernamental. Sin ella, no es posible, para reducir el problema al caso que se estudia, decretar exenciones al impuesto sobre la renta, como también respecto de

cualquier otro impuesto o ingreso en general. Se puede afirmar, pues, que en la materia tratada el Congreso tiene libre iniciativa para proponer estatutos sobre ingresos nacionales de todo orden; pero no la tiene para decretar exenciones respecto de los vigentes, las cuales deben partir de la voluntad afirmativa del Gobierno. Se trata, pues, de una excepción al principio general.

La disposición constitucional que se viene mencionando consagra, sin embargo, una salvedad a la excepción contemplada anteriormente, al establecer en su inciso 3º que, no obstante, "respecto de las leyes... relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso". De lo que se deduce, armonizando los tres incisos comentados, que: a) Los miembros del Congreso pueden, con amplia libertad de iniciativa, proponer la creación de cualesquiera ingresos nacionales; b) Pero no gozan de esa libertad en cuanto a normas de excepción o exenciones de los ya establecidos; y c) A menos de tratarse de exenciones personales al impuesto sobre la renta.

En el Capítulo III anterior se dejaron expuestos los criterios del Gobierno y del Congreso sobre el particular, con motivo de la exención contemplada en el proyecto de ley objetado; el primero sostiene que élla "difiere de las exenciones personales", o, mejor, que exceptuar de impuesto una renta gravable, como es el caso, no es lo mismo que establecer una exención personal; y el segundo afirma lo contrario, por cuanto para él son exenciones de esta naturaleza las concedidas a favor de los contribuyentes personas naturales, tanto por su situación personal como por la categoría de rentas por ellos recibidas, distinguiéndose de las reales, que constituyen otra categoría, debido al hecho de no ser aquéllas transmisibles. El problema radica, entonces, en establecer claramente el concepto de exención personal en el régimen tributario nacional sobre la renta, desde los puntos de vista legal y doctrinario.

En las distintas leyes sobre impuesto de renta, se le ha dado a la idea de "exención personal" un significado preciso e inconfundible: el de una gracia relacionada íntimamente con el "mínimo de subsistencia", para descartar de esta tributación directa a las personas naturales de muy escasos recursos, de nula capacidad económica o de pago, que determina la medida de la tributación.

De manera que el concepto sí estaba repetidamente definido antes de 1968: por tanto, debe deducirse que el constituyente lo conocía y que lo usó en su estricto y exacto sentido. Si así no fuere; si lo hubiere empleado en sentido diferente, ampliándolo; si su querer hubiese sido el de variarlo, para evitar confusiones lo habría definido expresamente.

Por otra parte, normas sustantivas distinguen completamente las nociones de "renta exenta" y "exenciones personales", de manera que hacen imposible confundirlas.

De manera que la exención personal tanto general como especial, hace referencia, exclusivamente, de acuerdo con la ley y la doctrina, a la renta mínima necesaria para el sostenimiento del contribuyente y el

de las personas que la ley civil le obliga a sostener y educar; nunca a las rentas exceptuadas de tributación por otras consideraciones.

Páginas

De acuerdo con los artículos 27 y 28 del Código Civil, que consagran normas tradicionales de interpretación legal, debe estarse al tenor literal del texto cuando su sentido sea claro, aplicándose a las palabras en él usadas el significado definido por el legislador. Como según lo expuesto anteriormente, el concepto de exención personal está hoy y estuvo en el pasado suficiente y claramente determinado, debe concluirse que fue ese y no otro el tenido en cuenta por el constituyente al expedir el inciso 3º del artículo 13 del Acto legislativo número 1 de 1968, que corresponde al artículo 79 de la actual codificación.

(SALA PLENA. Fallo del 1º de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Aurelio Camacho Rueda*)

37

P

PATRIMONIOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

El artículo 183 de la Constitución "...prohíbe de modo terminante a los poderes centrales conceder exenciones sobre derechos o impuestos Departamentales o Municipales". Por lo tanto es inexecutable el artículo 34 del Decreto extraordinario número 3073 de 1968, que prevé una exención de impuestos de aquellas entidades, a las viviendas adquiridas por intermedio de la Caja de Vivienda Militar.

El Decreto número 3073, fue expedido el 17 de diciembre de 1968, fecha a partir de la cual entró en vigor, según la disposición de su artículo 40. Es, pues, posterior a la enmienda de la Constitución. Es bien conocida la posición de la doctrina de la Corte en cuanto al alcance del texto constitucional transcrito, que se puede sintetizar en la afirmación de que los departamentos y municipios gozan de autonomía para el manejo de los bienes de su propiedad, dentro de los términos de la Constitución y de la ley. Y que como la capacidad impositiva de estas entidades territoriales, se encuentra subordinada también a las limitaciones de los mencionados estatutos, pueden ejercerla atendiendo a ellas para el mejor desarrollo de los servicios que están llamados a prestar. La parte final del modificado artículo 183 prohíbe al Gobierno Nacional conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de los departamentos y municipio. La modificación consistió en incluir dentro de tal prohibición las exenciones de impuestos, pues el precepto primitivo, que correspondía al 50 del Acto legislativo número 3 de 1910, sólo hablaba de "derechos". Desde un punto de vista puramente literal o formal, parece que el Procurador General tuviera razón cuando estima que el texto se refiere solo al Gobierno Nacional, mas no al Congreso, y que por lo mismo cuando aquél actúa como podría hacerlo éste, en ejercicio de facultades extraordinarias no es alcanzado por la prohibición. Pero si se tiene en cuenta la intención del precepto, y la autonomía condicionada y constitucionalmente garantizada, de que gozan departamentos y municipios para manejar sus bienes y rentas, se viene en conclusión que el término "Gobierno Nacional", empleado por el artículo 183, no pudo referirse a la Rama Ejecutiva cuando actúa en función administrativa,

sino a todos los órganos que integran el complejo del Poder y que están dotados de atribuciones para dictar normas con vigor sobre todo el territorio nacional, así como sobre la vida departamental y municipal. En este entendimiento el precepto guarda armonía con el artículo 55 de la Carta que señala las ramas del Poder Público y definen sus atribuciones, y permite concluir que hoy y para el sólo aspecto estudiado, la noción del "Gobierno Nacional" (Art. 183) en armonía con el 43 de la Constitución Nacional se extiende al propio Congreso, pues de otra suerte éste quedaría en libertad de proceder contra el texto del artículo 183, dando a los bienes y rentas de los departamentos y municipios un tratamiento incompatible con la autonomía que les ha sido reconocida. Debe recordarse, además, que en el presente caso el Gobierno obró investido de facultades extraordinarias que le fueron otorgadas conforme al artículo 76-12 de la Carta y que, por lo mismo, desde el punto de vista de la naturaleza de las disposiciones dadas, actuaba como hubiera podido hacerlo el Congreso, salvo las limitaciones que la ley de autorizaciones hubiera establecido.

No hay duda de que, aunque desde el punto de vista técnico, enfocado hacia la organización de una entidad cuya función principal es cumplir la misión social de facilitar vivienda a miembros de las Fuerzas Militares, podría caber, una exención impositiva para hacer más moderada la carga económica del beneficiario, no así desde el aspecto constitucional en relación con el artículo 183, pues ya se vio que él prohíbe de modo terminante a los poderes centrales conceder exenciones sobre derechos o impuestos departamentales y municipales. Y esta prohibición debe tener un alcance rígido, sin perjuicio del poder o competencia que tiene el legislador en materia tributaria conforme a normas precisas de la Constitución.

(SALA PLENA. Fallo del 14 de marzo de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry*)

PRESTACIONES SOCIALES DE LAS FUERZAS MILITARES

La función privativa y excluyente del Congreso, debe estar contenida en forma expresa en la Constitución, para que sea válido el argumento de que no puede otorgar facultades extraordinarias en materia de carrera administrativa. Son exequibles por lo tanto los literales g), h) y j) del artículo 1º de la Ley de facultades extraordinarias número 65 de 1967.

Primera

El artículo 5º de la enmienda Plebiscitaria encierra una norma de conducta para todas las autoridades de la República, encaminada a variar radicalmente costumbres administrativas fundadas en el exclusivismo partidario. Consagra para todos los colombianos el derecho de acceso a la administración y a que una vez dentro de ella, sean tratados en cuanto a su permanencia, ascenso, retiro y despido, con arreglo a la ley. En otras palabras, es la institucionalización de la carrera administrativa para proteger el derecho indicado y salvaguardar los intereses de una buena administración. Tres aspectos ofrece la norma a saber: a) La consagración de una garantía específica; b) La competencia del Congreso para dictar las regulaciones concernientes al acceso, ascenso, despido, retiro y jubilación del servicio administrativo; c) La competencia del Gobierno para ejercer

su atribución de nombrar y remover funcionarios pero dentro de las reglas del punto anterior. Los dos últimos no ofrecen novedad desde el punto de vista constitucional, pues es sabido que cuando la Ley 65 fue expedida correspondía al Congreso, igual que hoy (Art. 62) dictar los estatutos sobre carreras de servicio, y al Gobierno el nombramiento y remoción de los empleados públicos (Art. 120-5). Cuanto se buscaba era, en primer término, dar firmeza constitucional al derecho de trabajar en la esferas corrientes de la administración, sin tener en cuenta otras razones que la preparación y buena conducta de los ciudadanos, y sujetar al Gobierno, en el manejo del personal a su servicio, a las reglas dictadas por el Congreso. Esto último, sin embargo, no supone, como lo cree la demanda, que la facultad de dictar reglas sobre servicio civil y carrera administrativa fuera exclusiva del Congreso en el sentido de que le estaba vedado investir al Presidente de facultades extraordinarias sobre dicha materia. Ha dicho la Corte en ocasiones varias que mientras la propia Constitución, de modo expreso, no prohíbe el otorgamiento de las facultades dichas sobre determinadas materias, o ellas por su propia naturaleza sólo puedan y deban ser reguladas por el Congreso, éste puede investir al Presidente de tales facultades a fin de que dicte decretos especiales sobre la materia que señale la respectiva Ley. Ha agregado que antes de la enmienda de 1968, la expedición de normas sobre intervención del Estado en la industria privada era función privativa y excluyente del Congreso, pues el antiguo texto del artículo 32 de la Carta, impedía la concesión de facultades extraordinarias para ese fin. Mas después de la enmienda esa valla desapareció y por lo mismo hoy es posible una ley de facultades con base en el artículo 76-12 de la Carta para este tipo de legislación. Es evidente que siendo atribución propia del Congreso la de expedir las leyes, lo normal, lo corriente y lo ambicionable, es que sea él quien se ocupe de regular todas las materias que de conformidad con el artículo 76 de la Carta, son de su competencia. Pero ello no impide que si, atendiendo las voces del ordinal 12 del mismo, estima que en circunstancias especiales es conveniente y necesario facultar extraordinariamente al Presidente para que lo haga, puede proceder de conformidad, sin que con ello se quebrante la Constitución.

El argumento de la demanda consistente en que, porque el artículo 5º de la Reforma Plebiscitaria sometió a las autoridades administrativas a "las reglas que dicte el Congreso" sobre servicio civil y carrera administrativa, se excluyó por la Constitución la posibilidad de que el Gobierno lo hiciera mediante el sistema de las facultades extraordinarias, carece totalmente de solidez y se aleja de los antecedentes y espíritu de aquel precepto. En efecto, si el argumento fuera serio y se recuerda que "las normas que dicte el Congreso", no son otra cosa que las leyes de conformidad con el artículo 76 de la Carta, habría que concluir que en ningún caso podría tener operancia el sistema de las facultades extraordinarias. Mas como el argumento conduce a una conclusión contraria a los propios textos constitucionales, fuerza es desecharlo.

Segunda

Cierto es que el texto del artículo 76-12 de la Carta autoriza al Congreso para revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Y cierto es también que no puede tenerse como conveniente o necesario el quebrantamiento de un precepto constitucional para el otorgamiento de

ellas, como sería uno que lo prohibiera. Pero esta hipótesis es extraña al caso que se estudia, porque, como se vio en el punto anterior, el Congreso, al expedir la Ley 65 de 1967, obró plenamente dentro de sus atribuciones y no es verdad que se hubiera desprendido de una respecto de la cual existiera prohibición expresa o tácita de desarrollarla por medio de facultades extraordinarias. Si, por otra parte, la expedición de la ley que las otorgó se ciñó a las prescripciones del artículo 76-12 en cuanto fueron precisas sobre la materia a regular y temporales, ésto es, limitadas en el tiempo, no se advierte la violación que de los artículos 62 (5º del Plebiscito de 1957) y 76-12 de la Constitución Nacional, ve la demanda.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry.*
Fallo del 7 de septiembre de 1972)

R

RAMA JURISDICCIONAL Y MINISTERIO PUBLICO

“Régimen de seguridad y protección social”. Criterio con que se debe determinar el concepto de “mejora” en la ley nueva al cotejarla con la anterior. Los derechos adquiridos y las simples expectativas. Manera como protege el legislador a estas últimas. Las edades diferentes para la jubilación en el hombre y la mujer no viola ningún precepto de la Constitución.

Es de advertir que la censura descansa en una comparación, cuya justeza resulta verificable con facilidad. Se afirma que la condición del trabajador era más favorable de conformidad con la Ley 71 de 1945, pues, para jubilarse, requería menos edad que la fijada en el artículo 6º del Decreto 546. Apreciación somera, ya que tales cotejos no deben hacerse tomando los preceptos a manera de partes inconexas como si pudiesen regir por cuotas a gusto y sabor de los intérpretes. A efecto de saber si una ley, comparada con otra, es más o menos favorable a los titulares de un derecho, han de confrontarse las dos situaciones legales en su totalidad y no por fragmentos. Ahora bien; si se repara que el monto de las pensiones de jubilación de los funcionarios judiciales y del ministerio público, conforme al artículo 1º de la Ley 71, sólo podían llegar hasta \$ 500.00 y el señalado por el Decreto 546 equivale al 75% “de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio”, sin límite restrictivo, con lo cual se supera ampliamente la primera cuantía, aparece de bulto que el último ordenamiento beneficia a los servidores públicos que cobija. El Decreto 546 (como antes de su vigencia otros textos legales y los Decretos 3135 de 1968 y 902 de 1969) son más favorables que la Ley 71 de 1945, sin disputa. Sin emitir ahora ningún juicio sobre el valor de dicha Ley 71, importaba aclarar este punto, una vez por todas. No hay manera, en este campo, de alegar mal ejercicio de las facultades contempladas por el numeral 5º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y menos aun de las previstas en el numeral 6º de la misma disposición. Cumple desechar toda censura al respecto.

No, quienes tienen que aguardar el transcurso de un término para adquirir derechos, durante la espera no son titulares de ninguna facultad jurídica, constituida plenamente, con objeto cierto sobre el cual ejercerla.

En tales circunstancias las esperanzas todavía no se han transformado en derecho, éste no ha surgido, no forma parte de ningún patrimonio, y, en suma, por inexistente, se halla fuera de la protección del artículo 30 de la Carta, el cual apenas concierne a "derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles". De esta manera la Constitución acoge el principio de la vigencia futura de la ley, sin retroactividad, y en guarda del interés privado, por medio de la distinción tradicional entre derechos adquiridos y meras expectativas. Mas lo adopta sin rigores excesivos, ya que la segunda parte del inciso primero del artículo 30 establece: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Es así como el legislador, "por motivos de utilidad pública o interés social", puede dar primacía a una ley que pugne con derechos de los particulares constituidos con arreglo a legislación anterior. Por lo demás, el legislador está habilitado para corregir las anomalías que, a su entender, ocasione, en casos determinados, el privar de efectos a ciertas expectativas. El derecho colombiano atempera el principio de la irretroactividad; pero únicamente por decisión expresa y excepcional de la propia ley.

En tratándose de pensiones de jubilación, no cabe aducir que cuando un mandato legal aumenta el plazo necesario para reclamarla, con ello se vulneran derechos de quienes aun no habían alcanzado el tiempo de trabajo requerido al mismo efecto por una disposición anterior y menos exigente. En este caso, salvo excepción legal que no se da en el negocio de autos, el artículo 30 solo ampara a quienes hayan trabajado cabalmente durante los años de servicio determinados en la ley, y no a los que apenas tengan o hubieren tenido la posibilidad de cumplirlos. El artículo 6º del Decreto 546, en lo acusado, no contrasta con el canon constitucional que acaba de mencionarse.

Como atrás se vio, la regla que consagra la Constitución en su artículo 30, riñe con el argumento del Procurador. A términos de ese mandato se garantizan los derechos *adquiridos* conforme a las leyes, los cuales no pueden ser vulnerados por normas posteriores; garantía que no ampara a las meras *expectativas* carentes de la eficacia que tienen las facultades jurídicas que han ingresado al patrimonio de una persona. Por este aspecto de su protección constitucional, los derechos adquiridos se contraponen a las expectativas. No cabe asimilar derechos y esperanzas, así se trate de las que hayan podido existir, en un momento dado, en el campo laboral. Además, el derecho del trabajo, no es estático, sino modificable, como toda regulación jurídica, salvo cortapisa constitucional expresa. Y las expectativas que derivaron o pueden derivar de una ley referente a pensión de jubilación, no han sido excluidas por ningún texto constitucional del dinamismo que caracteriza a la evolución jurídica, tan fecunda en lo que hace a relaciones entre patronos y trabajadores. Lo cual no significa que las expectativas, como fenómenos sociales, sean extrañas a la esfera jurídica. Al legislador pertenece tenerlas en cuenta, apreciar con justicia las situaciones que hayan creado y dictar reglas para que un cambio de legislación no engendre situaciones contrarias a la equidad. Pero el estatuto fundamental deja esta misión a la ley, acto llamado normalmente a reglar relaciones de toda suerte. Y ello ocurre a propósito del Decreto 546 de 1971 cuyo artículo 13, por ejemplo, reconoce derecho a pensión de jubilación a quienes durante la legislación anterior hubiesen cumplido 18 años de

servicio, "al cumplirse los 50 años de edad y 20 de servicio". En tales circunstancias se protegieron, incluso con favor, ciertas expectativas, por determinación del legislador extraordinario. No cabe, pues, afirmar que éste desatendiera toda clase de expectativas laborales. Si, en su sabiduría, no estimó prudente extender y multiplicar excepciones, al juzgador no es permitido sobrepasarlas. Para llegar a este último resultado sería preciso sostener, contra toda evidencia constitucional, que las expectativas han sido erigidas por la Carta en excepción de su artículo 30.

No se ve cómo el artículo 32 del Código institucional signifique tal excepción, cuando estatuye que el Estado puede intervenir en la economía, por mandato de la ley, "dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objeto principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular". Dentro de la licencia verbal, tan lata, que guarda el artículo 32, podría sostenerse asimismo que la disposición acusada en este juicio procura "la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular". Como se advierte al rompe, la realidad es que el artículo 32, así utilizado, no permite invocar una sanción de inexecutableidad, por falta de norma que la consagre de forma que sea aplicable al artículo 6º objeto de la demanda.

La Corte tampoco atribuye carácter exceptivo al artículo 122 con relación al 30 de la Carta. Dice aquél, en efecto, que "durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores". Disposición que no se refiere a expectativas sino a derechos "de los trabajadores consagrados en leyes anteriores", ni contrasta con la hipótesis que prevé el artículo 6º del Decreto 546, en la parte acusada.

El artículo 17 de la Constitución, se dice, al proclamar que el trabajo es una obligación social y goza de la protección del Estado, obliga al legislador a no traspasar el artículo 143 del Código del Trabajo, reflejo del apotegma "A trabajo igual, salario igual", sin distingos. Y en consonancia con esta aseveración, se deduce que el artículo 6º del Decreto 546, por señalar edad diferente para adquirir pensión de jubilación, según se trate de varones (55 años) o de mujeres (50), consagra una desigualdad, contraria al mencionado precepto 17, y es inexecutable.

No cabe comparar aquí los atributos laborales del hombre con las condiciones físicas y domésticas de la mujer y sus defensas ante el paso de los años ni apreciar otras particularidades que tocan con la diferencia de sexos, para inquirir el alcance del artículo 143 del Código del Trabajo. A la Corte solo incumbe estudiar si el artículo 17 de la Constitución contiene un precepto cuya infracción suscite inexecutableidad en el caso preciso de la acción que ha originado el presente negocio.

Dicho texto —su lectura así lo demuestra— apenas declara un enunciado de política constitucional, una orientación que se traza al legislador; pero no expresa ninguna norma jurídica aplicable a la situación que se estudia. En la hipótesis específica de una disposición con fuerza de ley que señala 50 años de edad como requisito de jubilación para mujeres y de 55 para los hombres, la inexecutableidad no podría surgir sino de contraste

de dicha previsión con mandato constitucional que estableciera lo contrario, ya de modo especial, ya en términos generales, como, por caso, si la Carta prescribiera que la edad de jubilación entre varones y mujeres debe ser la misma, en toda circunstancia y en todos los empleos. Esta misma reflexión lleva a la Corte a no admitir tampoco otro cargo de inconstitucionalidad que no se funda sino en pretendida violación de una ley: la 74 de 1968.

Páginas

(SALA PLENA. Fallo del 4 de abril de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

92

REVISION CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO

Sin levantamiento del estado de sitio puede ocurrir la derogatoria de algún decreto dictado al amparo del artículo 121 de la Carta, cuando hayan cesado las causas que lo determinaron.

(SALA PLENA. Magistrado Ponente: *Doctor Guillermo González Charry*. Fallo del 19 de mayo de 1972)

134

S

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

“La facultad extraordinaria a que se refiere el ordinal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 no autorizó al Gobierno para conferir idoneidad a los jueces del trabajo en el sentido de ordenar pago de deudas a favor del ‘Servicio Nacional de Aprendizaje’, materia extraña a la marcha de ese establecimiento público, y tanto, que bien puede conseguir sus fines sin relacionarlos con la justicia laboral. La parte del artículo 24 que establece esta concesión de competencia, y de competencia jurisdiccional, se halla fuera de la zona de autorizaciones atribuidas por la Ley 65, e invocada en el Decreto 3123. De tal manera se viola el artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta”.

Instituir empleos y descentralizar oficinas de la administración, puede suponer, en situaciones especiales, potestad para asignar atribuciones a empleados o gestores de personas administrativas; facultad que no siempre tiene que ser expresa y terminante sino a veces implícita, por imperativos “del funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines”. Pero esas competencias funcionales, estrictamente funcionales, que el Ejecutivo está habilitado para atribuir en hipótesis como la señalada en el ordinal i) ya copiado, han de ceñirse estrictamente a la necesidad de que las dependencias oficiales cumplan su cometido o en que se hallen entidades descentralizadas para desenvolver actividades, al través de sus órganos normales. Pero en manera alguna es dable al Ejecutivo, investido de facultades extraordinarias, sobrepasar esos límites, impuestos por la misma naturaleza de las cosas, y dar atribuciones a empleados públicos o directores de

empresas oficiales para cumplir actuaciones que a la ley pertenece regular y no se han incluido en la zona de las autorizaciones extraordinarias, conforme al numeral 12 del artículo 76 del Código constitucional. Y menos aun es permisible que la habilitación excepcional para dictar normas con fuerza de ley que la Carta permite conceder al Ejecutivo, si miran a cosas administrativas, haya de extenderse a tareas concernientes a otras ramas del poder público.

Páginas

La facultad extraordinaria a que se refiere el ordinal 1) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 no autorizó al Gobierno para conferir idoneidad a los jueces del trabajo en el sentido de ordenar pago de deudas a favor del "Servicio Nacional de Aprendizaje", materia extraña a la marcha de ese establecimiento público, y tanto, que bien puede conseguir sus fines sin relacionarlos con la justicia laboral. La parte del artículo 24 que establece esta concesión de competencia, y de competencia jurisdiccional, se halla fuera de la zona de autorizaciones atribuidas por la Ley 65, e invocada en el Decreto 3123. De tal manera se viola el artículo 76-12 en relación con el 118-8 de la Carta.

Distinta es la situación que establece el mismo artículo 24 en cuanto dispone: "Las resoluciones que dicte el Director General sobre la materia prestarán mérito ejecutivo", mandato que significa otorgamiento de una función necesaria al desempeño de las tareas asignadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, o, para decirlo con palabras de la ley de autorizaciones, "para el mejor cumplimiento de sus fines"; pues es notorio que éstos no se alcanzan satisfactoriamente si las resoluciones que sobre pago de aportes que está capacitado para dictar el Director General del establecimiento público mencionado, se hallan desprovistas de valor que les preste suficiente y rápida eficacia. La concesión de esta facultad, dotándola al mismo tiempo de una característica como la del mérito ejecutivo, forma un todo y cabe dentro de la autorización extraordinaria concedida por el ordinal 1) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, en lo referente "al funcionamiento de oficinas de la Administración". El texto acusado, en esta parte, se ciñe a la facultad legal, y es exequible.

(SALA PLENA. Fallo del 25 de febrero de 1972. Magistrado Ponente: *Doctor José Gabriel de la Vega*)

66

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS

NORMA ACUSADA		FECHA DE SENTENCIA		PAGINA
	Código Civil	Febrero	18	62
AÑO	LEY			
1936	95	Agosto	3	177
1962	14	Marzo	9	77
1967	65	Septiembre	7	212
1968	16	Junio	7	135
1968	72	Marzo	10	82
1968	75	Diciembre	6	258
1971	14	Julio	6	152
1971	33	Agosto	18	184
AÑO	DECRETO			
1950	691	Junio	22	142
1968	3072	Marzo	14	91
1968	3073	Marzo	14	86
1968	3123	Febrero	25	66
1968	3130	Diciembre	13	266
1968	3133	Abril	4	101
1968	3258	Febrero	9	49
1969	190	Febrero	9	49
1970	250	Junio	7	135
1970	250	Julio	19	164
1970	1393	Septiembre	27	226
1970	2055	Agosto	29	195
1970	2165	Julio	6	160
1970	2420	Noviembre	14	255
1971	235	Febrero	18	57

AÑO	DECRETO	FECHA DE SENTENCIA	PAGINA
1971	409	Noviembre 3	239
1971	409	Diciembre 6	258
1971	410	Marzo 3	71
1971	410	Junio 7	139
1971	410	Agosto 9	180
1971	410	Septiembre 27	237
1971	410	Diciembre 6	263
1971	523	Julio 28	171
1971	524	Mayo 18	123
1971	546	Abril 4	92
1971	978	Abril 24	106
1971	1299	Enero 20	10
1971	2334	Septiembre 7	203
1971	2348	Noviembre 14	249
1972	038	Febrero 9	46
1972	078	Febrero 18	54
1972	375	Abril 24	104
1972	421	Abril 27	117
1972	475	Abril 27	120
1972	508	Abril 27	110
1972	669	Mayo 19	134
1972	672	Mayo 18	129
1972	815	Junio 22	144
1972	865	Junio 22	147
1972	886	Junio 22	150
1972	958	Julio 19	168
1972	1267	Agosto 29	192
1972	1315	Septiembre 19	201
1972	1415	Septiembre 19	215
1972	1459	Septiembre 19	220
1972	1638	Noviembre 7	241
1972	1821	Noviembre 13	243
1972	2034	Diciembre 13	275

OBJECIONES PRESIDENCIALES

FECHA SENTENCIA

PAGINA

AÑO

1971 . Proyecto de Ley "por la
cual se dicta una dispo-
sición en materia tribu-
taria..."

Febrero

1º

37

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

AÑO	LEY	FECHA DE SENTENCIA		PAGINA
1968	72, artículo 3º.	Marzo	10	82
1971	33, artículos 2º y 3º con sus respectivos párrafos.	Agosto	18	184

AÑO	DECRETO			
1968	3073, artículo 34, en cuanto establece una exención de impuestos departamentales y municipales.	Marzo	14	86
1968	3123, artículo 24.	Febrero	25	66
1968	3130, artículo 38.	Diciembre	13	266
1971	978, artículo 54.	Abril	24	106
1971	1299.	Enero	20	10
1971	2334.	Septiembre	7	203
1971	2348, artículos 20 ordinales d) y e); 27, 28, 29, 42 y 43.	Noviembre	14	249

OBJECIONES PRESIDENCIALES

AÑO				
1971	Proyecto de Ley "por la cual se dicta una disposición en materia tributaria.	Febrero	1º	37

TABLA DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS
O ALUDIDAS EN LAS SENTENCIAS Y SALVAMENTOS DE VOTO

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA	PAGINA
Plebiscito de 1957 artículo 5º		Septiembre 7	212
2		Septiembre 27	226
2		Noviembre 14	249
2		Noviembre 14	255
2		Diciembre 13	266
5		Febrero 9	49
5		Marzo 10	82
5		Abril 27	120
6		Marzo 10	82
10		Febrero 1º	37
12		Septiembre 27	226
16		Febrero 18	57
16		Abril 4	92
16		Julio 28	171
16		Agosto 29	195
16		Septiembre 19	220
16		Septiembre 27	226
16		Noviembre 13	243
17		Febrero 18	57
17		Febrero 18	62
17		Marzo 9	77
17		Abril 4	92
17		Julio 28	171
17		Agosto 9	180
17		Septiembre 27	226

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA	PAGINA
20		Julio 28	171
20		Agosto 29	195
20		Septiembre 27	226
22		Abril 27	110
22		Noviembre 13	243
23		Abril 27	110
23		Septiembre 19	220
23		Septiembre 27	226
23		Noviembre 13	243
25		Abril 27	110
25		Noviembre 13	243
26		Abril 27	110
26		Septiembre 19	215
26		Septiembre 19	220
26		Septiembre 27	226
26		Noviembre 13	243
26		Diciembre 6	258
28		Septiembre 27	226
29		Abril 27	110
29		Noviembre 13	243
30		Febrero 18	62
30		Marzo 10	82
30		Abril 4	92
30		Abril 27	110
30		Septiembre 27	226
30		Noviembre 13	243
31		Marzo 3	71
31		Abril 27	110
31		Septiembre 27	226
31		Noviembre 13	243
32		Febrero 18	57
32		Marzo 3	71
32		Abril 4	92

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA		PAGINA
32		Junio	7	139
32		Julio	28	171
32		Agosto	9	180
32		Agosto	18	184
32		Septiembre	27	226
34		Abril	27	110
34		Agosto	3	177
34		Noviembre	3	239
34		Noviembre	13	243
35		Mayo	18	123
36		Abril	27	110
37		Abril	27	110
37		Noviembre	13	243
39		Marzo	3	71
39		Marzo	9	77
39		Abril	27	110
39		Julio	6	160
39		Agosto	9	180
39		Agosto	29	195
39		Septiembre	27	226
39		Noviembre	13	243
40		Septiembre	27	226
41		Abril	27	110
41		Julio	6	152
41		Noviembre	13	243
43		Febrero	19	37
43		Marzo	14	86
43		Julio	6	160
44		Abril	27	110
44		Septiembre	27	226
44		Noviembre	13	243
45		Julio	6	152
45		Agosto	29	195

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA	PAGINA
45		Septiembre 19	220
46		Febrero 18	54
49		Abril 27	110
49		Noviembre 13	243
51		Agosto 29	195
53		Abril 27	110
53		Noviembre 13	243
55		Marzo 14	86
55		Abril 24	106
55		Julio 6	152
55		Agosto 18	184
55		Septiembre 7	212
55		Septiembre 19	215
55		Septiembre 19	220
55		Septiembre 27	237
55		Noviembre 13	243
55		Noviembre 14	249
55		Noviembre 14	255
55		Diciembre 13	266
57		Julio 6	152
58		Septiembre 19	215
58		Septiembre 27	237
61		Septiembre 27	237
62		Abril 4	101
62		Julio 6	152
62		Septiembre 7	212
62		Diciembre 13	266
76	11-12-18	Enero 20	10
76	13-14	Febrero 19	37
76	12	Febrero 18	57
76	12	Febrero 25	66
76	12-20	Marzo 14	86
76	12	Abril 4	92

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA		PAGINA
76	10-12	Abril	4	101
76	11-12-16	Abril	24	106
76	12	Mayo	18	123
76	12	Junio	7	139
76	1-9-10-12	Julio	6	152
76	12	Julio	6	160
76	10-12	Julio	19	164
76	9	Julio	28	171
76	12	Agosto	9	180
76	3-12-13	Agosto	18	184
76	9-10-12	Septiembre	7	203
76	12	Septiembre	7	212
76	1-2-11	Septiembre	27	226
76	12	Septiembre	27	237
76	1-2-9-10-12	Noviembre	14	249
76	1-2-9-10-12	Noviembre	14	255
76	12	Diciembre	6	263
76	9-10-12	Diciembre	13	266
78		Julio	6	152
79		Febrero	1º	37
79		Agosto	18	184
88		Febrero	1º	37
89		Febrero	1º	37
90		Febrero	1º	37
118	8	Enero	20	10
118	8	Febrero	9	46
118	8	Febrero	18	57
118	8	Febrero	25	66
118	8	Marzo	14	86
118	8	Abril	4	92
118	8	Abril	4	101
118	8	Abril	24	106
118		Mayo	18	123

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA	PAGINA
118	8	Junio 7	139
118	8	Junio 22	147
118	8	Julio 6	160
118	8	Julio 19	164
118	8	Agosto 9	180
118	6	Agosto 18	184
118	8	Septiembre 7	203
118	8	Septiembre 27	226
118	8	Noviembre 13	243
118	8	Noviembre 14	249
118	8	Diciembre 13	266
119		Septiembre 19	215
120	20	Enero 20	10
120	7	Febrero 9	46
120	13	Abril 24	106
120		Abril 27	110
120	2	Mayo 18	123
120	2-3-12	Julio 6	152
120	21	Julio 28	171
120	6-7-9-12-14-15	Agosto 18	184
120	5	Septiembre 7	212
120	7	Septiembre 19	220
120	7	Noviembre 13	243
120	21	Diciembre 13	266
121		Febrero 9	46
121		Febrero 18	54
121		Abril 24	104
121		Abril 27	110
121		Abril 27	117
121		Abril 27	120
121		Mayo 18	129
121		Mayo 19	134
121		Junio 22	142

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA °	PAGINA
121		Junio 22	144
121		Junio 22	147
121		Junio 22	150
121		Julio 19	168
121		Agosto 29	192
121		Septiembre 1º	201
121		Septiembre 19	215
121		Septiembre 19	220
121		Noviembre 7	241
121		Noviembre 13	243
121		Diciembre 13	275
122		Abril 4	92
122		Julio 28	171
132		Abril 24	106
132		Julio 6	152
132		Diciembre 13	266
135		Abril 24	106
135		Diciembre 13	266
141		Junio 22	147
141	3	Agosto 18	184
150		Julio 19	164
153		Febrero 18	57
153		Julio 19	164
155		Julio 19	164
157		Febrero 18	57
157		Julio 19	164
157		Septiembre 19	215
158		Julio 19	164
158		Septiembre 19	215
162		Febrero 18	57
162		Julio 19	164
173		Junio 7	135
183		Febrero 9	49

NORMA CONSTITUCIONAL	NUMERAL	FECHA DE SENTENCIA		PAGINA
183		Marzo	10	82
183		Marzo	14	86
188		Julio	6	160
196		Abril	27	120
196		Mayo	18	129
197	3	Abril	4	101
197		Abril	27	120
197		Mayo	18	129
200		Febrero	9	49
209		Agosto	18	184
210		Agosto	18	184
211		Agosto	18	184
214		Enero	20	10
214		Mayo	18	129
214		Junio	7	135
214		Julio	28	171
214		Agosto	18	184
214		Septiembre	27	226
215		Noviembre	14	249
216		Agosto	18	184

**PUBLICACIONES DEL FONDO ROTATORIO
DEL MINISTERIO DE JUSTICIA**

*Esta obra fue editada en los Ta-
lles Gráficos de la Penitenciaría
Central de Colombia.*

BOGOTÁ, D. E., 1975
