

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

TOMOS CXX—CXXI—CXXII—CXXIII

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

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

SALA PLENA

Doctores EDUARDO FERNANDEZ BOTERO, Presidente.
EFREN OSEJO PEÑA, Vicepresidente.
Ricardo Ramírez L., Secretario.

SALA DE CASACION CIVIL

Doctores GUSTAVO FAJARDO PINZON, Presidente.
Ricardo Ramírez López, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores Flavio Cabrera Dussán.
Aníbal Cardozo Gaitán.
Gustavo Fajardo Pinzón.
Ignacio Gómez Posse.
Enrique López de la Pava.
Arturo C. Posada.

SALA DE CASACION PENAL

Doctores ANTONIO MORENO MOSQUERA, Presidente, hasta mayo 12.
SIMON MONTERO TORRES, Presidente, desde mayo 12.
Francisco López Cruz, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores Samuel Barrientos Restrepo.
Humberto Barrera Domínguez.
Eduardo Fernández Botero.
Simón Montero Torres.
Antonio Moreno Mosquera.
Efrén Osejo Peña.
Julio Roncallo Acosta.
Luis Carlos Zambrano.

SALA DE CASACION LABORAL

Doctores **VICTOR G. RICARDO**, **Presidente**.

Vicente Mejía Osorio, **Secretario**.

MAGISTRADOS: Doctores **Ramiro Araújo Grau**.

Adán Arriaga Andrade.

J. Cróatas Londoño.

Luis Fernando Paredes Arbeláez.

Carlos Peláez Trujillo.

Victor G. Ricardo.

RELATORIA

RELATOR Doctor **Eusebio Cabrales**.

RELATORES JUDICIALES AUXILIARES

Doctores **Carlos M. Gutiérrez**.

Diego Cristancho M.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL

DOCTOR MIGUEL A. ROA CASTELBLANCO

RELATOR SALA PENAL

DOCTORA HELDA G. DE CHARRY

RELATOR SALA CIVIL

DOCTORA AMELIA BARRERA DE GAFARO

RELATOR SALA LABORAL

DOCTORA GLADIS MAYORGA DE JIMENO

TOMOS CXX-CXXI-CXXII-CXXIII — Bogotá - Colombia — Año 1967 — Números 2284-2290-2291 y 2296

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO 1967, POR UNANIMIDAD, DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA.

“La Corte Suprema de Justicia de Colombia, se siente altamente complacida, al recibir en el día de hoy la visita de su Excelencia el señor Earl Warren, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los EE. UU. de América, a quien presenta su efusivo saludo; lo declara huésped de honor, hace votos porque su estada en Colombia le sea feliz y un motivo más de afianzamiento en las proyecciones del ideal de ‘la Paz Mundial Mediante el Derecho’”. (Sesión del día 6 de marzo de 1967).

“La Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento de la distinguida dama doña Victoria Osejo de Mora y envía su expresión de pesar sincero al doctor Efrén Osejo Peña, connotado colega en esta Corporación, y a los demás familiares.

“Transcríbase en nota de estilo”. (Sesión del 9 de marzo de 1967).

“La Corte Suprema de Justicia presenta al señor doctor Darío Echandía, Ministro de Justicia, un efusivo saludo, expresión fiel de su beneplácito, porque tan importante despacho ejecutivo se haya confiado al patriotismo, pericia y señorío de un insigne expresidente de la República y exmagistrado de esta Corporación, quien a su paso por ella la ilustró con el brillo de su inteligencia y la densidad de su formación jurídica, comunicándole excepcional relieve a ejercicio noble y austero de la Magistratura. Copia de esta proposición en nota de estilo

será puesta en manos del Ministro doctor Echandía por una comisión del seno de la Corte. La Presidencia designó en comisión, para hacer entrega de la anterior proposición a la Sala de Gobierno”. (Sesión del 5 de abril de 1967).

“La Corte Suprema de Justicia expresa su condolencia al miembro de esta Corporación, honorable Magistrado doctor Víctor G. Ricardo y a la señora doña Cecilia Piñeros de Ricardo, por el fallecimiento de su padre, el notable ciudadano señor don Joaquín S. Piñeros; y hace extensiva esta manifestación a los demás deudos del extinto”. (Sesión del 5 de abril de 1967).

“La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el infausto fallecimiento del señor Coronel Heraclio Díaz, quien como oficial de las Fuerzas Armadas, fue ejemplo de consagración al cumplimiento del deber y de abnegación en el servicio de la patria y comparte el duelo que con tal motivo aflige al hogar del ilustre Magistrado de la Corporación doctor Adan Arriaga Andrade y su dignísima esposa señora Camila Díaz de Arriaga. En nota de estilo comuníquese al Magistrado doctor Arriaga Andrade y a su señora esposa”. (Moción del 5 de abril).

“La Corte Suprema de Justicia registra conmovida, en el acta de su sesión plenaria de esta fecha, el sensible fallecimiento de la clarísima dama doña Emiliana Domínguez de Barrera, y con tal motivo hace llegar la expresión

de su sincera condolencia al distinguido miembro de esta Corporación, doctor Humberto Barrera Domínguez, hijo de la extinta, y a sus familiares. Transcribese en nota de estilo esta moción al doctor Barrera Domínguez". (Sesión del 11 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia consigna en el acta de esta fecha el testimonio de su reconocimiento a los honorables Magistrados, doctores Luis Fernando Paredes y Eduardo Fernández Botero, por el acierto, ecuanimidad, decoro y brillantez con que estuvieron al frente de los destinos de la Corporación, en su carácter de presidente y vicepresidente de la misma, respectivamente, en el período que hoy termina". (Sesión de mayo 11).

"La Corte Suprema de Justicia se asocia al duelo que aflige al hogar del ilustre Magistrado de la Corporación, doctor Carlos Peláez Trujillo y de su dignísima esposa, doña Alicia Vila de Peláez, por el fallecimiento del señor Alfonso Vila Londoño, insigne hombre de empresa, esforzado impulsor del progreso colectivo y ciudadano ejemplar, consignando en el acta de esta reunión de Sala Plena la expresión de su profundo pesar". (Sesión del 15 de junio de 1967).

"La Corte Suprema de Justicia... Considerando... Que tras ciento diecinueve años de la creación del Tribunal Superior de Buga, esta ilustre ciudad y con ella su Academia de Historia y el Gobierno del Departamento del Valle del Cauca, se aprestan a celebrar solemnemente tan fausta efemérides;

Que los anales de aquella Corporación desde el 7 de septiembre de 1848, fecha del acta inaugural, hasta los tiempos que corren, se blasonan con el nombre de patricios eximios tales los Magistrados fundadores doctores Manuel Antonio Sanelemente, José Ignacio de Valenzuela, José María Morales Galavio y Jorge Juan Hoyos,

Resuelve: Destacar la misión cumplida con reconocida probidad y singular eficiencia por el Tribunal Superior de Buga en servicio de la ley y la justicia a lo largo de más de un siglo de constante y tesonera labor asociarse a la celebración de tan memorable acontecimiento. La Corte será representada en los actos conmemorativos por una comisión de sus miembros designada por la Presidencia. Transcribese en nota de estilo al Tribunal Superior de Buga". (Sesión del 22 de junio).

"La Corte Suprema de Justicia de Colombia: Considerando que del 9 al 14 de julio próximo se reunirá en la ciudad de Ginebra en la Repú-

blica y Cantón de Ginebra, Suiza, la primera Asamblea Mundial de Magistrados;

Que la principal actividad de esta Asamblea además de ultimar la organización a escala Mundial de la nueva Asociación de Magistrados consistirá en procurar el progreso de la justicia y el de su administración en todo el mundo, apoyando el principio de la paz Mundial bajo la primacía del derecho,

Resuelve: Asociarse fervorosamente a la trascendental reunión de la primera Asamblea Mundial de Magistrados que se efectuará en la ciudad de Ginebra y apoyar los fines que persigue la Asociación Mundial de Magistrados". (Sesión del 22 de junio).

"La Corte Suprema de Justicia, ante el carácter irrevocable con que el señor doctor Aníbal Cardoso Gaitán ha presentado renuncia de su cargo de miembro de esta Corporación, la acepta con pena, por tener que privarse de la colaboración y asistencia de tan distinguido exponente de la Magistratura, cuyos servicios agradece la Corte, a quien honró el ilustre dimitente con el concurso de su rectitud, ecuanimidad, ilustración y talentos. Transcribese en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del 27 de julio de 1967).

"La Corte Suprema de Justicia ante el carácter irrevocable con que el señor doctor Arturo C. Posada ha presentado renuncia de su cargo de miembro de esta Corporación, la aceptó con pena, por tener que privarse de la colaboración y existencia de tan distinguido exponente de la Magistratura, cuyos servicios agradece la Corte, a quien honró el ilustre dimitente con el concurso de su rectitud, ecuanimidad, ilustración y talentos. Transcribese en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*". (Sesión del 27 de julio).

"Para la Corte Suprema de Justicia es motivo de especial complacencia poder contar con la colaboración del doctor Mario Aramburo Restrepo, uno de los más expertos y prudentes jurisconsultos del país, desde la Procuraduría General, y formula votos por el mejor éxito de su delicada misión. Hágase constar así en el acta de esta sesión de la Sala Plena y transcribese al doctor Aramburo Restrepo". (Sesión plena del 27 de julio).

"La Corte Suprema de Justicia al aceptar la renuncia que de su cargo de miembro de esta Corporación, ha presentado el señor doctor Luis Fernando Paredes A., agradece sus servicios y deplora su retiro, en cuanto el doctor Paredes

A., durante el ejercicio de la Magistratura en que tuvo la ocasión de desempeñar con brillo la Presidencia de la Corte en uno de sus períodos, se ha caracterizado por su clara inteligencia, su versación jurídica, su admirable ponderación, su elevado sentido de la justicia y sus exquisitos dotes de caballero sin tacha. Transcribábase en nota de estilo al doctor Paredes A.” (Sesión del 15 de agosto).

“La Corte Suprema de Justicia al aceptar la renuncia que de su cargo de miembro de esta Corporación, ha presentado el señor doctor Víctor G. Ricardo, agradece sus servicios y deplora su retiro, en cuanto el doctor Ricardo durante el ejercicio de la Magistratura, en que ha tenido la ocasión de desempeñar con tino la Presidencia de la Sala de Casación Laboral en el período en curso, se ha caracterizado por su clara inteligencia, su versación jurídica, su admirable ponderación, su elevado sentido de la justicia y sus exquisitos dotes de caballero sin tacha. Transcribábase en nota de estilo”. (Sesión del 31 de agosto).

“La Corte Suprema de Justicia en su sesión plena, deplora que circunstancias insuperables determinan el retiro del doctor Benjamín Iragorri Díaz del Tribunal Superior de Popayán, quien por varios años sirvió con inteligencia, pulcritud y devoción ejemplares la causa de la justicia colombiana. Transcribábase en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*”. (Sesión del 7 de septiembre).

“Al aceptar la renuncia irrevocable que del cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá presentó el doctor Ernesto Cediel Angel, la Corte Suprema de Justicia deja expreso testimonio del pesar que le causa la separación de la Rama Jurisdiccional del doctor Cediel Angel, quien dedicó a ella los mejores años de su vida y quien en todo tiempo se distinguió como probo y competente juez de la República. Comuníquese en nota de estilo al doctor Cediel Angel”. (Sesión del 28 de septiembre).

“La Corte Suprema de Justicia, al aceptar la renuncia presentada por la doctora Aidee Anzola Linares de la Magistratura del Tribunal Superior de Bogotá para ocupar una de las fiscalías del Consejo de Estado, deplora su retiro, que priva a la Rama Jurisdiccional de uno de sus más competentes y eficaces funcionarios, pero al mismo tiempo registra complacida el reconocimiento de la ciencia jurídica, la rectitud de criterio y la ejemplar diligencia de la doctora Anzola Linares, que su nueva designación comparte”. (Sesión del 28 de septiembre).

“Al aceptar la renuncia del doctor Hernando Gómez Mejía del cargo de Magistrado en la Sala Civil del Tribunal Superior de Manizales, por haber sido exaltado a la Fiscalía 3ª del Consejo de Estado, la Corte manifiesta su complacencia por el merecido ascenso de que ha sido objeto el doctor Gómez Mejía, al mismo tiempo que deplora el que la Rama Jurisdiccional se vea privada de los servicios del expresado doctor, quien desempeñó su cargo con lujo de conocimientos y ceñido a las normas de la más estricta ética”. (Sesión del 5 de octubre).

“Al aceptar la renuncia del doctor Joaquín Caro Escallón del cargo de Magistrado de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, por haber sido exaltado a la Fiscalía 1ª del Consejo de Estado, la Corte manifiesta su complacencia por el merecido ascenso de que ha sido objeto el doctor Caro Escallón, al mismo tiempo que lamenta el que la Rama Jurisdiccional, se vea privada de los servicios del expresado doctor, quien desempeñó su cargo con lujo de conocimientos y ceñido a las normas de la más estricta ética”. (Sesión del 20 de octubre).

“La Corte Suprema de Justicia, al aceptar la renuncia que del cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Santa Marta ha presentado el doctor Juan A. Benavides M., hace constar su reconocimiento a la labor desempeñada por él con probidad, diligencia y esmero encomiables, que constituyen ejemplo del pundonor, la responsabilidad y el sentido del deber que deben caracterizar a quien asume la sagrada misión de administrar justicia”. (Sesión del 9 de noviembre).

“La Corte Suprema de Justicia deplora el retiro del doctor Julio Eastman Díaz del cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira y hace llegar al propio doctor Eastman sus agradecimientos por los eficaces servicios, que durante más de 20 años le prestó a la justicia, con la más encomiable consagración y con una honestidad moral y una probidad mental que dignifican y enaltecen la administración de justicia”. (Sesión del 23 de noviembre de 1967).

“Al aceptar la renuncia que, con el carácter de irrevocable ha presentado el doctor Luis Arcila Ramírez, del cargo de Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, la Corte Suprema de Justicia exalta y agradece los servicios prestados por el distinguido jurista a la administración de justicia y destaca, al mismo tiempo, la admirable labor por él cumplida como catedrático en las

universidades que funcionan en la Universidad de Antioquia. Comuníquese al doctor Arcila Ramírez y al Tribunal Superior de Medellín". (Sesión del 23 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia lamenta que la determinación irrevocable del honorable Magistrado doctor Ramiro Araújo Grau, de retirarse de la Corporación la prive de la invaluable colaboración de uno de sus más distinguidos miembros quien a través de más de nueve años de haber pertenecido a ella como integrante y Presidente de la antigua Sala de Negocios Generales y últimamente como Magistrado de la Sala de Casación Laboral y Presidente de la misma, se caracterizó por sus especiales dotes de caballero y colega cordial, su versación jurídica, y su elevado sentido de la administración de justicia. Transcribese en nota de estilo al doctor Araújo Grau". (Sesión de diciembre 7).

"La Corte Suprema de Justicia al cumplir la función legal de designar los Magistrados de la Sala Corte Electoral cuyo nombramiento le corresponde, para el período que comienza en enero de 1968, quiere también cumplir el deber de expresar a los actuales miembros de ese colegio, doctores Pedro Castilla Pineda, Julio Pardo Dávila, Teófilo Quintero y Jorge Vélez García, su reconocimiento por los servicios que durante tres períodos consecutivos prestaron a la nación, en forma que por la pulcritud de la conducta, la rectitud en el obrar y la elevación de los propósitos honra sus nombres y es motivo de orgullo para la Corporación que en buena hora depositó su confianza en tan esclarecidos ciudadanos. Comuníquese en nota de estilo a los doctores Castilla Pineda, Pardo Dávila, Quintero de Pex y Vélez García". (Sesión del 14 de diciembre).

EDUCACION PUBLICA

Potestad presidencial reglamentaria y de dirección e inspección. El legislador no debe invadir el terreno administrativo del reglamento. — La Corte reitera su doctrina de los fallos de 7 de octubre de 1966 y de 16 de diciembre de 1966. — Exequibilidad del artículo 4º del proyecto de ley “por la cual se fomenta la educación secundaria en el Chocó y se dictan otras disposiciones”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 27 de enero de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Cróatas Londoño*.

El Gobierno Nacional objetó por inconstitucional el artículo 4º del proyecto de ley *por la cual se fomenta la educación secundaria en el Chocó y se dictan otras disposiciones* y por inconveniencia la totalidad del proyecto. Las Cámaras Legislativas declararon infundadas las objeciones tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia, y en tal virtud, de conformidad con los mandatos de los artículos 90 y 214 de la Constitución Nacional, el proyecto ha llegado a la Corte Suprema de Justicia para decidir sobre la exequibilidad del artículo del proyecto objetado como contrario a la Carta Fundamental.

Las objeciones del Gobierno contenidas en mensaje suscrito por el señor Presidente de la República y los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y Educación, son del siguiente tenor, en cuanto se refieren al artículo citado:

“El artículo 4º cambia la denominación de la Normal Femenina de Istmina y establece las dependencias que allí se determinan, ordenando al Gobierno ponerlas en funcionamiento, a medida que las necesidades y recursos lo permitan.

“La organización del Instituto Femenino de San Juan que prescribe el artículo 4º, es contraria a lo dispuesto en el artículo 120, ordinal 13, de la Constitución Nacional que atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional. La

primera de ellas es bien distinta de la potestad de reglamentar la ley que la misma disposición en su numeral 3º le confiere, pues aquella hace relación a la planificación y programación de la educación en general y a la organización de la misma en sus aspectos concretos; en tales condiciones, es al Gobierno a quien compete determinar precisamente cómo debe funcionar un establecimiento educativo, qué pènsum de estudios debe desarrollar, cómo debe estar constituido y qué estructura debe tener para el logro de sus propios fines.

“Cuando el Congreso por medio de la norma que se comenta preceptúa cuáles son las dependencias o secciones del Instituto Femenino que crea está proveyendo sobre su organización funcional y en tal evento está haciendo uso de la atribución que en forma privativa la Constitución le ha dado al Presidente de la República”.

El texto del artículo objetado es el siguiente:

“Artículo 4º La Normal Femenina de Istmina, se denominará Instituto Femenino de San Juan y tendrá las siguientes dependencias:

- a) Una sección normalista;
- b) Una sección de bachillerato;
- c) Una sección de enseñanza comercial;
- d) Una sección politécnica, y
- e) Una escuela anexa al mismo Instituto, con los cursos de enseñanza primaria reglamentarios, y uno pre-escolar o infantil.

El Gobierno pondrá en funcionamiento cada una de estas dependencias a medida que las necesidades y recursos lo permitan”.

Las Cámaras Legislativas replicaron a la objeción de inconstitucionalidad con las siguientes consideraciones centrales que se encuentran en el informe de la comisión del Senado, adoptado por éste y acogido por la de la Cámara de Representantes:

“El artículo 120 de la Constitución dice: “Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:... ‘13 Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional’.

“La reglamentación de la educación hace relación a los métodos de enseñanza, a los pécsumes, a la intensidad horaria, a los programas, a los textos de enseñanza que deben utilizarse en los distintos planteles y al calendario escolar y otras actividades similares.

“Se trata pues de actividades procedimentales y puramente administrativas. Esta disposición faculta al Gobierno para orientar y dirigir la educación en el país, tratándose de la que dan el Estado, los departamentos y los municipios o de la que suministran los particulares, pero no se refiere en manera alguna a la creación de nuevos planteles de educación que es labor que corresponde al legislador. En este proyecto de ley no se merman en manera alguna las disposiciones relativas a la facultad que tiene el Gobierno de ‘reglamentar, dirigir o inspeccionar la instrucción pública nacional’; sencillamente, se dispone que la Normal de Señoritas de Isthmina, en el futuro reciba el nombre de Instituto Femenino de San Juan, agregando al actual plantel nuevas dependencias, que vienen a constituir otros nuevos planteles que se agregan a la primitiva Normal de Señoritas mencionada. Las nuevas secciones que se crean son las de bachillerato, enseñanza comercial y politécnica. Es decir, que se crean otras instituciones anexas a la primitiva y todas ellas quedan para mayor facilidad bajo una dirección común. Si se introdujeran modificaciones al plan de enseñanza comercial, de bachillerato y politécnica; si se variarían los pécsumes, los programas, la intensidad horaria, el número de cursos requeridos, para optar los respectivos títulos; si se variara el calendario escolar; si se introdujera modificación en los métodos de enseñanza y en fin, si se estableciera una nueva reglamentación de las ramas de la enseñanza secundaria que se mencionan en el artículo 4º del referido proyecto, podría decirse que se habría incurrido en la violación del precepto constitucional indicado antes; pero el proyecto se limita solamente a crear nuevas dependencias educativas anexas a la actual Normal de Señoritas de Isthmina. No una sino mu-

chas veces el Gobierno, sin hacer objeciones de carácter constitucional, ha permitido la creación de multitud de colegios de enseñanza secundaria y de otra índole por medio de leyes sin que, repito, hasta ahora hubiera hecho objeciones de carácter constitucional, alegando supuestas violaciones al artículo 120 de la Carta, numeral 13”.

Concepto del Procurador.

El señor Procurador General de la Nación estima que no tiene fundamento la objeción de inconstitucionalidad formulada al artículo 4º del proyecto, y expone al respecto su criterio en los términos siguientes:

“La Procuraduría ha tenido ocasión de opinar reiteradamente ante la honorable Corte Suprema de Justicia que la misión asignada por el ordinal 13 del artículo 120 de la Constitución Nacional al señor Presidente de la República en orden a reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional, no impide que el Congreso Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales de hacer las leyes y por medio de ellas interpretar, reformar y derogar las pre-existentes, y de regular el servicio público (ordinales 1º y 10 del artículo 76), así como en ejercicio de la intervención que al Estado da el artículo 41 sobre 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, dicte normas sobre educación pública y cree establecimientos nacionales que la den, señalándoles su organización.

Estas tesis las sostuvo en varios conceptos, como los relativos a las demandas de inexecutableidad presentadas en relación con la Ley 115 de 1959, con el artículo 2º de la Ley 40 de 1963, con la Ley 65 de 1963 que estableció el régimen orgánico de la Universidad Nacional, etc., y tuvo oportunidad de reiterarlas al referirme a las objeciones que se formularon respecto al proyecto de ley “por la cual se otorgan unas autorizaciones en favor de las Sociedades de Mejoras Públicas a que se refiere la Ley 58 de 1945 y se dictan otras disposiciones”.

A sus conceptos el señor Procurador agrega la transcripción de parte de las consideraciones hechas por la Corte en sus fallos de fechas siete de octubre y dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis; el primero, relativo a las objeciones de inconstitucionalidad hechas por el Gobierno al proyecto de ley “por la cual se otorgan unas autorizaciones en favor de las So-

iedades de Mejoras Públicas a que se refiere la Ley 58 de 1945 y se dictan otras disposiciones"; y el segundo, a la demanda de inexecutable elevada contra la Ley 65 de 1963, orgánica de la Universidad Nacional.

Considera la Corte:

Entre otros, en los fallos citados por el señor Procurador General de la Nación, la Corte ha fijado el criterio sobre el alcance de la disposición contenida en el numeral 13 del artículo 120 de la Carta, en relación con la potestad legislativa que se origina en otras normas constitucionales. De la sentencia de fecha 7 de octubre de 1966, que cita y transcribe en parte el señor Procurador, es pertinente reproducir los siguientes conceptos que también el señor Agente del Ministerio Público transcribe:

"Por regla general compete a la Administración reglamentar la actividad tanto interior como exterior del servicio o sea, todo lo concerniente, en lo interno, a la organización y funcionamiento de él desde el punto de vista técnico, y también por los aspectos económico, social y aun ético, etc., y en lo externo, la regulación de sus relaciones con los particulares desde el punto de vista jurídico; lo que hace dentro del grado de libertad que le permita la norma superior, esto es, con la mayor amplitud, aunque en su órbita propia, cuando la Constitución la inviste de una facultad autónoma, como en el caso del ordinal 13, y en el grado que la ley señale cuando la misma Carta condiciona el ejercicio de la función administrativa a lo que dispongan las leyes, como verbigracia ocurre en los ordinales 5º, 6º, 10, 14, 17 y 18 del artículo 120. A la legislación incumbe, en cambio, lo que por rebasar el concepto de lo administrativo se sustrae a esta especie de actividad, apareciendo como materia propia del derecho objetivo.

"El ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria de la educación que al Presidente da el ordinal 13 del artículo 120 depende, por lo tanto, del criterio que se tenga sobre el concepto de lo administrativo y de lo legislativo, pero la distinción entre estos dos conceptos configura en todo caso un haz de facultades para el legislador, en esa materia, que se identifica con el poder que constitucionalmente le compete de formular la regla jurídica de carácter abstracto".

Y al definirse la demanda de inexecutable presentada contra la Ley 65 de 1963, orgánica de la Universidad Nacional, que conviene traer a consideración por la similitud de la materia

que dicha Ley trata con el contenido del artículo 4º del proyecto de ley cuya objeción se estudia, la Corte expresó en su fallo de 16 de diciembre de 1966:

"De esta breve referencia a los antecedentes constitucionales cabe deducir, en el momento actual, que el Congreso puede expedir leyes en lo concerniente a materias de la educación, como también el Presidente, además de la facultad reglamentaria a que se refiere el numeral 3º del mismo artículo 120, puede ejercer una reglamentación autónoma o independiente, como *suprema autoridad administrativa*, pero cada una de estas Ramas del Poder Público dentro de la respectiva esfera de su competencia para los fines y con las limitaciones previstas en el actual artículo 41 de la Constitución. (Artículo 14A, Ley 1ª de 1936)".

"En conclusión, la Ley 65 de 1963, en general como en cada una de sus normas, está dentro de la competencia que la Constitución le adscribe al Congreso, porque se refiere a la creación, organización, etc., de una persona administrativa descentralizada, llamada 'Universidad Nacional', para que llene el cometido social que le incumbe al Estado en cuanto a la educación pública superior o universitaria, sin menoscabo alguno de las facultades que le corresponden al Presidente según los numerales 3º y 13 del artículo 120 y dentro de los fines determinados en el artículo 14 del Acto legislativo número 1 de 1936. Observación que cobra especial validez en relación con el literal b) del artículo 14 y el literal a) del artículo 21 de la ley".

Definido afirmativamente el punto relativo a la facultad del Congreso para legislar sobre educación pública, dentro del marco que se delimita por la potestad de reglamentación, dirección e inspección que corresponde constitucionalmente al Presidente de la República, el caso que se estudia permite diferenciar concretamente las dos facultades normativas en esta rama. Conviene, no obstante, observar previamente que por regla general en toda clase de materias el legislador puede, sin límite fijado en la Carta, contemplar en la ley que expide no sólo los aspectos fundamentales o estructurales sino llegar hasta los más pequeños detalles para cobijar la totalidad del asunto sobre que legisla. Queda entonces al Jefe de la Administración Pública el ejercicio de la potestad reglamentaria general contemplada en el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución, para procurar la cumplida ejecución de la ley, pero el reglamento puede llegar a ser innecesario, como ocurre ordinariamente con los Códigos, cuando las previsiones de la ley contemplan to-

dos los aspectos y desarrollos para su cabal ejecución. Pero en el ámbito de la educación pública nuestra Carta Fundamental ha confiado al Presidente de la República no la función general de reglamentar las leyes dictadas sobre el particular en lo necesario para su cumplida ejecución, sino la de reglamentar, dirigir e inspeccionar este servicio público esencial, sea prestado por el Estado o por los particulares, dentro de los lineamientos y la limitación contemplados en el artículo 41 de la Carta (14 del Acto legislativo número 1 de 1936). Es decir, el Presidente de la República tiene la potestad de desenvolver las normas generales o básicas que contiene la Constitución o que expide el legislador, mediante la formulación de todas las disposiciones de desarrollo y de detalle necesarias para que los principios fundamentales de la Carta o de la ley sean eficaces y, en los casos necesarios, para el cumplimiento de los armazones básicos del servicio público educativo establecido por la última. Y, además, conducir este servicio hacia un objetivo, el de lograr la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos (función directiva) y ver que tal objetivo se cumpla (función de inspección), sobre las pautas trazadas por el mandato ya citado del artículo 41 de la Constitución. El legislador, entonces, no debe entrar en el campo de la reglamentación, como no debe hacerlo de manera concreta en el de la dirección y la inspección, que son actividades de orden administrativo. Ha de cumplir su tarea legislativa sólo en el pronunciamiento de la regla general y abstracta o en la creación de las estructuras fundamentales para la prestación del servicio por el Estado, sin invadir el terreno administrativo del reglamento específico que el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución asigna al Presidente de la República. Sólo en el aspecto a que se refiere la parte final del varias veces citado artículo 41 de la Carta, se ha mandado expresamente que corresponde a la ley el señalamiento del grado en que la educación primaria ha de ser obligatoria.

El artículo 4º del proyecto de ley, objetado por el Gobierno, determina de manera simplemente nominativa las dependencias del establecimiento público educativo antes llamado "Normal Femenina de Istmina", al cual da el nuevo nombre de "Instituto Femenino de San Juan", y expresa que "el Gobierno pondrá en funcionamiento cada una de estas dependencias, a medida que las necesidades y los recursos lo per-

mitan". La ley en este caso apenas amplía el organismo estatal existente para la prestación de un servicio público. Es ésta una clara función del Congreso, que el Gobierno no podría realizar sin una autorización, dentro de las condiciones constitucionales, dada por aquél. Pero ese establecimiento público, en sus nuevas actividades, deberá encaminarse para el cumplimiento de sus fines por la ruta que señalan los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional en materia educativa, sujetarse a su dirección e inspección, y en el desenvolvimiento del organismo básico que la ley le da someterse a las disposiciones del Ejecutivo, como lo expresa el mismo proyecto de ley. No queda así interferida en forma alguna por el legislador la función reglamentaria y de dirección e inspección de la educación pública que compete al Supremo Jefe de la Administración Nacional por mandato de la Ley de Leyes.

La situación que se presenta en este proyecto de ley es muy semejante, como ya se expresó antes, a la contemplada por la Ley 65 de 1963, orgánica de la Universidad Nacional, sobre cuya exequibilidad se pronunció la Corte en su fallo ya citado de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis.

Por lo cual, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 4º del proyecto de ley "por la cual se fomenta la educación secundaria en el Chocó y se dictan otras disposiciones".

Publíquese, notifíquese, cópiese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y devuélvase el expediente.

Luis Fernando Paredes A., Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barreira Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY NUEVA

El impuesto extraordinario creado por el Decreto 2323 de 1965 gravó al contribuyente de 1965 y no al de 1964; la situación tributaria de aquel contribuyente no se hallaba aún constituida cuando se dictó este Decreto, por lo cual la imposición del tributo no le desconoció ni vulneró ningún derecho adquirido al mismo contribuyente. — Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 5º del Decreto legislativo número 2323 de 1965. — No hay lugar a hacer pronunciamiento alguno sobre el artículo 4º del mismo Decreto 2323 de 1965, por no hallarse vigente dicha norma.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., febrero 6 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Enrique López de la Pava*.

En ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, el doctor Hernando Uribe Cualla ha demandado de la Corte la declaración de inexecuibilidad de los artículos primero, tercero, cuarto y quinto del Decreto legislativo número 2323, de septiembre 2 de 1965, “por el cual se establece un impuesto extraordinario y se dictan otras disposiciones”.

Admitida la demanda por estar ajustada a las prescripciones de la Ley 96 de 1936, se la pasó en traslado al señor Procurador General de la Nación, quien expuso un concepto desfavorable a la declaración de inexecuibilidad que se solicita.

Las normas acusadas del Decreto 2323 son las siguientes:

“Artículo 1º Establécese por el año de 1965 un impuesto extraordinario que se pagará dentro de los términos que fije el Gobierno Nacional.

“La cuantía del gravamen establecido en este artículo será equivalente al 15% del total del impuesto de renta, complementarios y recargos que le corresponda pagar al contribuyente por el año gravable de 1964.

“Artículo 3º Deberán pagar estos impuestos las personas y entidades que son contribuyentes

del impuesto sobre la renta, según lo previsto en el artículo 3º de la Ley 81 de 1960.

“Los impuestos extraordinarios aquí establecidos no serán deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios, y les serán aplicables las normas sobre intereses, recaudos, recursos, sanciones y en general el procedimiento compatible con lo establecido en este Decreto.

“Artículo 4º Las personas y entidades a que se refiere el inciso 2º del artículo 1º de este Decreto, estarán obligadas además a suscribir Bonos de Deuda Pública Interna en una cuantía equivalente al 5% del total del impuesto de renta y complementarios que le corresponda pagar al contribuyente por el año gravable de 1964, de conformidad con las disposiciones que al efecto se expidan.

“Artículo 5º El Gobierno incorporará en el Presupuesto Nacional de 1965 los ingresos correspondientes y hará las apropiaciones de gastos a que dé lugar la aplicación de este Decreto, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y revisión del Consejo de Estado”.

El demandante sostiene que las normas transcritas del Decreto 2323 de 1965, quebrantan el artículo 30 de la Constitución Nacional, precepto que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título y que dispone que esos derechos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

El actor sustenta su acusación diciendo que el artículo 134 de la Ley 81 de 1960 revistió al Presidente de la República de facultades extraordi-

narias para dictar las normas conducentes a la aplicación y desarrollo de la misma Ley y que en ejercicio de esas facultades el Gobierno dictó el Decreto 01651 de 1961. El artículo 111 de este Decreto le confiere a cada contribuyente el derecho de obtener la expedición del certificado de paz y salvo cuando hubiere cubierto las cuotas de la declaración privada hecha a principios de 1964 o pagado la totalidad del impuesto de renta que se le haya liquidado.

La posesión del referido certificado de paz y salvo le otorga al contribuyente estos derechos según el artículo 112 del mismo Decreto 01651:

- a) El derecho de contratar por instrumento público extendido ante Notario.
- b) El derecho de locomoción mediante la expedición y revalidación del pasaporte para salir del país y viajar al exterior.
- c) El derecho de tomar posesión de un empleo público y de recibir los sueldos correspondientes.
- d) El derecho de obtener licencias de importación, que son elementos importantes del comercio internacional.

De acuerdo con el ordinal quinto del mismo artículo 111 del Decreto 01651, "en cada certificado de paz y salvo se expresará su validez hasta el 31 de diciembre del año en que se expida, pero si el contribuyente tiene liquidaciones oficiales o privadas con vencimientos anteriores a la fecha citada, sólo se expedirá con vigencia hasta el día del próximo vencimiento".

En relación con estos puntos dice el demandante: "Ahora, por causa del Decreto 2323 de 1965, no recibirá el certificado de paz y salvo hasta que haya pagado el aumento fijado en el 15% y liquidado sobre el total del impuesto de renta, complementarios y recargos que le corresponda pagar al contribuyente por el año de 1964 y hasta que haya suscrito Bonos de Deuda Interna en una cuantía equivalente al 5% del total del impuesto que le corresponda pagar al contribuyente.

"No se trata de un nuevo impuesto fijado por las disposiciones acusadas; se trata simplemente de un aumento considerable a la tarifa vigente, aplicado con evidente retroactividad, por lo cual se violan de manera ostentosa los derechos adquiridos que dejo enumerados atrás".

Expresa el mismo actor que tradicionalmente se han dictado normas que regulan la expedición y los efectos de los certificados de paz y salvo; transcribe sobre este particular los artículos 17 y 19 de la Ley 81 de 1931 y añade en seguida:

"Como consecuencia de lo que se deja expuesto, es claro y notorio que los artículos acusados del Decreto legislativo número 2323 de 1965, violan los derechos adquiridos por todos los contribuyentes afectados a virtud de los derechos otorgados por los artículos 111 y 112 del Decreto legislativo número 01651 de 1960 (sic), así como por las disposiciones de los artículos 17 y 19 de la Ley 81 de 1931 y que son desconocidos y suprimidos al entrar en vigencia la legislación nueva, materia de esta demanda de inexecutable".

Concepto del Procurador General

El concepto del señor Procurador General de la Nación hace la reseña de las normas acusadas y de los argumentos en que se funda la acusación y acomete luego la refutación de esas alegaciones.

Observa en primer término que debe descartarse la acusación relacionada con el artículo 4º del Decreto 2323 de 1965, "por la razón muy simple de que esa norma no está vigente, operándose, por tanto, el fenómeno de sustracción de materia que inhibe a la honorable Corte Suprema para hacer pronunciamiento alguno. En efecto, el referido artículo 4º fue sustituido por el artículo 1º del Decreto legislativo número 2424 de 1965 (septiembre 10)". A este respecto dice también que, "por lo demás, la suscripción de Bonos de Deuda Pública Interna, que inicialmente ordenó el artículo 4º del Decreto legislativo número 2323 y luego, al sustituirlo, el artículo 1º del Decreto legislativo número 2424 de 1965, sólo debe hacerse en el año de 1966, como lo dispone el Decreto reglamentario número 17 del presente año, por lo cual en ninguna forma podría haber entorpecido la expedición de certificados de paz y salvo hasta el 31 de diciembre de 1965, toda vez que el plazo para la suscripción de los bonos se extendió hasta el 11 de febrero de 1966".

En segundo lugar expresa el señor Procurador que el Decreto legislativo número 2323 se dictó en ejercicio de las facultades que al Presidente de la República confiere el artículo 121 de la Constitución y que además el artículo 43 ibídem le permite al Gobierno Nacional establecer contribuciones en tiempo de turbación del orden público y de estado de sitio en el territorio nacional. Aunque parece que el demandante da a entender que el impuesto creado por dicho Decreto constituye un aumento considerable a la tarifa vigente, lo cierto es que no se trata de un aumento a los impuestos causados por el año gravable de 1964, sino un gravamen nuevo, dife-

rente del de renta y patrimonio, como se desprende con toda claridad de los términos del artículo 1º del mismo Decreto 2323.

Anota que, por el aspecto de la cuantía del impuesto, no puede admitirse que las normas acusadas violen la Constitución, porque ésta, al autorizar el establecimiento de contribuciones, no da reglas sobre su cuantía ni sobre la base de la imposición, mientras ellas no comporten una confiscación. Agrega luego:

“Lo que la Constitución prohíbe (artículo 30) es la retroactividad de la ley, no su retrospectividad; y lo más que pudiera admitirse, en vía de discusión, es que el Decreto legislativo 2323 de 1965 es retrospectivo cuando, al establecer el nuevo impuesto, señaló la base para su liquidación: el 15% del total del impuesto de renta, complementarios y recargos que le corresponda pagar al contribuyente por el año gravable de 1964. Alguna base tenía que adoptarse, y necesariamente había de ser integrada por factores cumplidos con anterioridad a la fecha en que se causara el nuevo gravamen; y como éste, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º del Decreto reglamentario 2646 de 1965 ‘se causó al entrar en vigencia’ la disposición que lo creó (o sea el 12 de septiembre, día de su expedición), obligadamente la base de la liquidación debía ser anterior a esa fecha; y sin desconocer principio alguno constitucional, que al respecto no existe, válidamente se indicó que el 15 por ciento se liquidaría sobre el total de los impuestos de renta y complementarios que correspondía pagar al contribuyente por el año gravable de 1964”.

Refiriéndose al argumento del actor de que el Decreto 2323 desconoció el derecho del contribuyente a que se le expidiera el certificado de paz y salvo al cubrir las cuotas periódicas o el total del impuesto de renta y patrimonio liquidado por el año de 1964, dice en tercer lugar el Procurador que el Decreto aludido no habla de aquel certificado ni prohibió su expedición por el hecho de no pagarse el impuesto creado por él. Además, como el Decreto 1651 de 1961 es el que regula la expedición de los certificados de paz y salvo relativos al impuesto de renta y complementarios y como el expresado Decreto 2323 establece un gravamen nuevo y “distinto del que rige sobre la renta y por ningún motivo igual o asimilable a éste, nada tiene que ver con los certificados de paz y salvo previstos por el Decreto 1651 de 1961, y por consiguiente no puede afirmarse que toque con las normas de este Decreto ni vulnere derechos adquiridos, si realmente alguien pudiere alegar

tenerlos con respecto a esta clase de certificados”.

Continúa el señor Procurador diciendo que, de acuerdo con lo expuesto, carece de fundamento la acusación de que el Decreto 2323 vulnera derechos adquiridos sobre la expedición de los certificados de paz y salvo relativos al impuesto de renta y complementarios, porque dicho Decreto nada tiene que ver con tal impuesto, porque establece un gravamen nuevo y distinto de aquél y porque no prohíbe que se expidan esos certificados.

“Todo lo que antecede —expresa el Procurador— sería válido aún si realmente pudiera hablarse de derechos adquiridos en el caso planteado por el actor. Pero en entender de la Procuraduría, el pretendido derecho de los contribuyentes a que se les expida certificados de paz y salvo no está protegido por el artículo 30 de la Constitución ni encaja en el principio allí contenido, puesto que no se trataría de un derecho derivado de las leyes civiles, sino administrativas ni sería de aquellos ‘que se han consolidado con la persona y forman parte integrante de su patrimonio’, como entiende la honorable Corte que deben ser los derechos adquiridos”.

Expresa por último el Procurador que, como no puede prosperar la acusación contra los artículos 1º y 3º del Decreto 2323, en razón de que el establecimiento y recaudo del nuevo impuesto se ajustan a la Constitución, tampoco es viable respecto del artículo 5º *ibidem*, porque apenas resulta obvio que se haya ordenado incorporar en el Presupuesto Nacional los ingresos correspondientes al mismo gravamen.

Con respaldo en estas consideraciones el señor Procurador concluye diciendo que en su concepto son exequibles los artículos 1º, 3º y 5º del Decreto 2323 de 1965 y que sobre el artículo 4º debe la Corte declarar que no es el caso de hacer pronunciamiento alguno por no estar vigente dicha norma.

Consideraciones de la Corte

I. En el campo del derecho positivo priva la regla de que, en principio, toda ley nueva se aplica aún a las situaciones y relaciones jurídicas constituidas desde antes de su promulgación, a menos que con ello se lesionen derechos adquiridos. Esta regla sobre el efecto inmediato de la ley nueva se funda en el principio de la unidad de legislación, principio que consiste en que, dentro de un país, las situaciones jurídicas de la

misma naturaleza no pueden estar regidas simultáneamente por leyes diferentes. Como ese efecto inmediato de la ley nueva puede producir la modificación o extinción de las situaciones y relaciones jurídicas preestablecidas y suscitar así un conflicto con la ley antigua, se ha consagrado una excepción a la regla dicha, consistente en la excepción en que la ley nueva no puede tener efecto retroactivo, es decir, que no puede vulnerar aquellas situaciones ni los efectos jurídicos producidos por ellas o que están en vía de producirse. En esta materia, el efecto inmediato de la ley nueva constituye, pues, la regla general, y la excepción está formada por el respeto a los derechos adquiridos.

A la noción de derecho adquirido se ha opuesto tradicionalmente la de la mera expectativa y se ha establecido que, así como el primero no puede ser desconocido ni vulnerado por la ley posterior, la segunda no constituye derecho contra la ley que la anule o cercene. (Ley 153 de 1887, artículo 17).

Por derecho adquirido se ha considerado el bien, la ventaja o el beneficio que se ha incorporado legalmente en el patrimonio de una persona, que hace parte de ese patrimonio y que no puede ser lesionado por la ley posterior. La Corte lo ha entendido como el derecho que se ha consolidado con la persona y que forma parte integrante de su patrimonio (LXIV-2062, 349).

Hallando imprecisa la noción tradicional de derecho adquirido e insuficiente para dirimir los conflictos de las leyes en el tiempo, la doctrina contemporánea la ha abandonado y se ha encaminado a elaborar una concepción más concreta y objetiva que sirva de criterio para apreciar y resolver satisfactoriamente dichos conflictos. Considerando sobre todo los hechos y actos que concurren a constituir las situaciones jurídicas y la manera, instantánea o sucesiva, como éstas producen sus efectos, ha sustituido la noción de derecho adquirido por la de situación jurídica y sustentado que la prohibición del efecto retroactivo de la ley nueva significa que ésta no puede ser aplicada a aquellas situaciones jurídicas que se han constituido o extinguido con anterioridad a su vigencia ni a los efectos producidos por ellas o que están en vía de producirse. Tales situaciones y efectos quedan sometidos a la regulación de la ley antigua.

El principio de la irretroactividad de la ley nueva se halla consagrado entre nosotros como canon constitucional por el artículo 30 de la Carta en estos términos: "Se garantizan 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". La consagración de este principio como precepto constitucional significa que él es de orden público, que obliga al propio legislador y que tiene aplicación tanto en el derecho privado como en el derecho público. (Ley 167 de 1941, artículo 67).

II. El Decreto legislativo número 2323 de 1965 fue dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional y como medida encaminada a "conjurar la difícil situación económica y fiscal que afecta en forma significativa el orden público de la Nación".

El inciso primero del artículo 1º de este Decreto dispone: "Establécese por el año de 1965 un impuesto extraordinario que se pagará dentro de los términos que fije el Gobierno Nacional". El inciso segundo de la misma disposición prescribe que la cuantía del impuesto "será equivalente al 15% del total del impuesto de renta, complementarios y recargos que le corresponda pagar al contribuyente por el año gravable de 1964".

El texto de esta norma permite ver que el impuesto creado por ella lo fue por el año de 1965 y no por el año de 1964. Lo cual significa que el contribuyente gravado no fue el de 1964, sino el de 1965. Además, los mismos términos del precepto demuestran que la contribución establecida no era un simple aumento al impuesto de renta liquidado por el año de 1964, sino un gravamen nuevo pagadero por el contribuyente de 1965. Cuando se dictó el aludido Decreto 2323 de 1965 (septiembre 2) no había aún expirado, sino que apenas estaba en curso el período por el cual se estableció el impuesto, de modo que el contribuyente gravado con éste no tenía todavía liquidada y definida su situación tributaria correspondiente al mismo período y no podía, en consecuencia, alegar con razón que se le hubiera desconocido una situación ya constituida o vulnerado un derecho adquirido.

El inciso segundo del mismo artículo 1º fija la cuantía del nuevo gravamen en el 15% del total del impuesto de renta, complementarios y recargos que le corresponda pagar al contribuyente por el año gravable de 1964. Esta remisión al impuesto de renta de 1964 para determinar la cuantía del nuevo tributo, es lo que parece darle a éste la calidad de un simple aumento a aquel impuesto e imprimirle a su establecimiento un efecto retroactivo. Pero, bien entendido el alcance de la norma, se observa que la nueva contribución sólo grava al contribuyente de 1965 y

que la referencia al impuesto de renta de 1964 no tiene otra finalidad que señalar la base para liquidar el monto de dicho nuevo tributo. Así como se tomó como tal base el impuesto de 1964, también pudo el Decreto adoptar la del mismo impuesto correspondiente a 1963 o 1962, sin que por ello pudieran entenderse gravados de nuevo los contribuyentes de esos años ni que dicho Decreto tuviera efecto retroactivo. *La alusión a un hecho pretérito no es por sí sola suficiente para darle efecto retroactivo a una ley nueva; este efecto sólo se produce cuando la ley nueva suprime o altera los efectos de una situación jurídica preconstituida.*

El Decreto 2323 de 1965 no contiene ninguna referencia al certificado de paz y salvo y, como, según lo expuesto, tampoco grava al contribuyente de 1964, no se le puede imputar el alcance de prohibir la expedición de aquel certificado a dicho contribuyente cuando ha atendido en forma puntual al pago del impuesto de renta correspondiente a ese año gravable de 1964. De modo que el Decreto aludido no le desconoce ni vulnera ningún derecho al mismo contribuyente de 1964 ni tiene por este otro aspecto el efecto retroactivo que le atribuye el demandante de su presunta inexecutableidad.

El artículo 3º del mismo Decreto 2323 prescribe que el impuesto establecido por el artículo 1º debe ser pagado por quienes son contribuyentes de impuesto sobre la renta, conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 81 de 1960; que aquel gravamen no es deducible del de la renta y complementarios, y que está sujeto a las normas comunes sobre intereses, recaudos, recursos y sanciones correspondientes. El artículo 3º de la citada Ley 81 preceptúa que "están sometidos al impuesto sobre la renta las personas naturales y jurídicas, las sociedades de hecho y las ordinarias de minas, las sucesiones, las comunidades ordinarias organizadas y las asignaciones y donaciones modales".

Como se ve, dicho artículo 3º del Decreto 2323 asimila el impuesto nuevo al de renta y complementarios, y al establecer esta similitud no se alcanza cómo ni por qué pueda ese precepto lesionar un derecho adquirido y quebrantar por ello el artículo 30 de la Constitución Nacional. El nuevo tributo es también un impuesto sobre la renta y complementarios, y al someterlo aquella norma del decreto a las disposiciones reguladoras de este último gravamen, no se desconoció ningún derecho adquirido, es decir, no se extinguió ni modificó ninguna situación jurídica preestablecida.

El artículo 4º del Decreto 2323 dispone que los contribuyentes gravados con el nuevo impuesto estarán obligados además a suscribir Bonos de Deuda Pública Interna. Esta misma obligación fue establecida por el artículo 1º del Decreto legislativo número 2424 de 10 de septiembre de 1965. El inciso tercero de esta disposición prescribe: "Este artículo sustituye los artículos 4º del Decreto legislativo número 2323 de septiembre 2 de 1965 y 7º del Decreto legislativo número 2324 de septiembre 2 de 1965". Según esto, el referido artículo 4º del Decreto 2323 perdió su vigencia desde cuando fue sustituido por el primero del Decreto 2424 de 1965 y en consecuencia la Corte no puede hacer ningún pronunciamiento sobre dicha norma.

El artículo 5º del Decreto 2323 establece que "el Gobierno incorporará en el Presupuesto Nacional de 1965 los ingresos correspondientes y hará las apropiaciones de gastos a que dé lugar la aplicación de este Decreto, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y revisión del Consejo de Estado". De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 206 de la Constitución Nacional, en tiempo de paz no se puede exigir el pago de ninguna contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación alguna que no se halle incluida en el de Gastos. El expresado artículo 5º del Decreto 2323, al disponer incorporar en el Presupuesto Nacional los ingresos correspondientes al nuevo gravamen y hacer las apropiaciones de gastos, no tuvo otra finalidad que dar aplicación, aun en tiempo de trastorno del orden público, al artículo 206 de la Carta, y es obvio que, al ordenar incluir aquellos ingresos y erogaciones en el Presupuesto, no desconoció la norma ningún derecho adquirido ni violó la Constitución, sino que, por el contrario, se ajustó a sus preceptos.

En resumen, el impuesto extraordinario creado por el Decreto 2323 de 1965 gravó al contribuyente de 1965 y no al de 1964; la situación tributaria de aquel contribuyente no se hallaba aún constituida cuando se dictó ese Decreto, sino que apenas estaba en curso de ser liquidada y de constituirse, porque no había expirado todavía el año gravable; en tales circunstancias, la imposición del tributo no le desconoció ni vulneró ningún derecho adquirido al mismo contribuyente. De lo cual se concluye que los artículos primero, tercero y quinto del citado Decreto 2323 no violan el artículo 30 ni ninguna otra norma de la Constitución Nacional.

En razón de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Cons-

titución Nacional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

Declara:

Primero. Son exequibles los artículos 1º, 3º y 5º del Decreto legislativo número 2323 de 1965, por el cual se establece un impuesto extraordinario y se dictan otras disposiciones.

Segundo. No hay lugar a hacer pronunciamiento alguno sobre el artículo 4º del mismo Decreto 2323 de 1965, por no hallarse vigente dicha norma

Cópiese, publíquese, notifíquese y archívese el negocio.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, Adan Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario*

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Exequibilidad del artículo quinto (5º) del proyecto de ley “por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania, en el Departamento de Caldas”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 9 de febrero de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*.

Aprobado por las cámaras del Congreso el proyecto de ley “por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania, en el Departamento de Caldas”, fue objetado por el Presidente de la República en mensaje de 30 de enero de 1965, en uno de sus artículos por inconstitucionalidad y en su conjunto por inconveniencia; y habiendo las Cámaras declarado infundadas las objeciones propuestas por el Gobierno, fue enviado el dicho proyecto con sus antecedentes, mediante oficio número 02948 de 13 de julio de 1966, de la Secretaría General de la Presidencia de la República a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta “decida sobre su exequibilidad conforme al artículo 90 de la Constitución Nacional”.

— I —

El proyecto de ley en referencia es, en su preceptiva, del tenor siguiente:

“*Artículo 1º* La Nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania, en el Departamento de Caldas, efemérides que se cumple el 3 de febrero de 1966.

“*Artículo 2º* Como homenaje de la Nación al municipio de Pensilvania destínase la suma de doscientos cincuenta mil pesos para atender a la construcción de las obras que ordena la presente Ley.

“*Artículo 3º* La suma que se destina en el artículo anterior se invertirá en la construcción de las siguientes obras:

- a) Para la Casa Municipal ... \$ 100.000.00
- b) Para el Hospital Municipal \$ 50.000.00
- c) Para obras de defensa de la ciudad \$ 50.000.00
- d) Para el Cuerpo de Bomberos \$ 50.000.00

“*Artículo 4º* Los dineros apropiados en la presente Ley serán girados a la Tesorería de Rentas del Municipio de Pensilvania, la que deberá rendir cuentas a la Contraloría General de la República.

“*Artículo 5º* La inversión de las sumas que se destinan por medio de la presente Ley estará a cargo de la Junta Central del Centenario, que será nombrada, por el Concejo Municipal de esa ciudad.

“*Artículo 6º* Esta Ley regirá desde su sanción”.

— II —

Las objeciones presidenciales rezan textualmente, así:

“La Ley 46 de 1946 ‘por la cual se establecen normas sobre cooperación de la Nación en la celebración de Centenarios’, es orgánica del plan de éstos para los efectos del artículo 76 de la Constitución Nacional. En su artículo 3º dispone que ‘en toda Junta de manejo de los fondos de centenarios habrá un representante del Ministerio de Obras Públicas y otro de la Contraloría General de la Nación’, requisito que no establece (sic) el proyecto al excluirlos.

“Además, se considera el proyecto inconveniente porque frente a las graves limitaciones presupuestales de la Nación sería imposible extender el auxilio previsto, por lo menos sin detrimento de otros proyectos de mayor prioridad en los campos social y económico.

“Por las razones anotadas, el Gobierno Nacional se ve en la penosa necesidad de objetar, por inconstitucionalidad, el artículo 5º del proyecto y por inconveniencia su conjunto”.

— III —

Corrido el traslado de rigor al Procurador General de la Nación, este funcionario en vista de fecha 11 de enero del corriente año dictaminó así:

“No siendo de competencia de la honorable Corte lo relativo a la conveniencia o inconveniencia del proyecto, me limito a conceptuar sobre el aspecto referente a su exequibilidad . . .

“Con el respeto debido a quienes formularon la objeción de inconstitucionalidad, la Procuraduría se ve en el caso de manifestar que, en su entender, es infundada.

“En efecto, el artículo 76 de la Constitución Nacional otorga al Congreso, entre otras atribuciones, la de ‘fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes’ (ordinal 20); y los planes y programas legislativos que exige esta norma constitucional fueron adoptados, en cuanto hace relación a la cooperación de la nación en la celebración de centenarios de ciudades o poblaciones colombianas, por la Ley 46 de 1946, que, como orgánica del plan de centenarios para los efectos del artículo 76 de la Carta, debe respetarse integralmente en toda ley de fomento de esta naturaleza, pues de lo contrario se haría por el Congreso uso de la atribución condicionada sin cumplir la condición impuesta, y ello llevaría, como reiteradamente lo ha sostenido la honorable Corte Suprema de Justicia, al desconocimiento de la norma constitucional.

“No obstante lo anterior, la Procuraduría no advierte que el artículo 5º objetado viole en alguna forma el principio constitucional en cita. La norma proyectada no prohíbe ni impide que, como perentoriamente lo ordena el artículo 3º de la Ley 46 de 1946, en la junta prevista para la inversión de los fondos destinados para el municipio de Pensilvania con ocasión del primer centenario de su fundación, haya sendos representantes del Ministerio de Obras Públicas y de

la Contraloría General de la República. Y no puede presumirse que al constituir el Concejo Municipal de la ciudad de Pensilvania la Junta Central del Centenario encargada de la inversión de las sumas destinadas para el (sic) efemérides, viole la Ley 46 de 1946 y prescindiera de los representantes de los organismos nacionales cuya presencia es indispensable a tenor del artículo 3º de la Ley 46.

“Si al constituirse dicha Junta Central del Centenario por el Concejo Municipal de Pensilvania no se diera cabida en ella a los delegados del Ministerio de Obras Públicas y de la Contraloría General de la República, indudablemente se estaría en presencia de violación del artículo 3º de la Ley 46 de 1946 y, consecuentemente, del ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, por aquella Ley orgánica desarrollado. Pero entonces tal violación solo sería imputable al acto por el cual se constituyera la Junta encargada del manejo e inversión de los fondos, y no al artículo 5º del proyecto objetado, que por sí sólo no comporta infracción del principio constitucional ni de su desarrollo en la Ley orgánica puesto que, se repite, dicho artículo no excluye la participación en la junta, de los representantes que menciona el artículo 3º de la Ley 46 de 1946; sería perfectamente compatible con las exigencias constitucionales, que en la Junta Central del Centenario tomarán asiento los miembros designados por el Concejo Municipal de conformidad con lo ordenado por el artículo 5º del proyecto, y los representantes del Ministerio de Obras Públicas y de la Contraloría General de la República, nombrados —como corresponde— por dichos Organismos”.

— IV —

Consideraciones de la Corte

1. A virtud de lo dispuesto en los cánones 90 y 214 de la suprema ley, la decisión de la Corte ha de contraerse al artículo 5º del proyecto, como único texto objetado por inconstitucionalidad. Así que la tacha de inconveniencia formulada por el Gobierno contra la generalidad del proyecto queda al margen, por no ser su ventilación de la competencia de la Corte.

2. Estimó el Presidente de la República que el artículo 5º del proyecto, al guardar silencio sobre la incorporación de sendos representantes del Ministerio de Obras Públicas y de la Contraloría General a la junta por el mismo artículo prevista para la inversión de los fondos destinados a la construcción de las obras que la pro-

yectada ley determina, desconoce la exigencia al efecto hecha por el artículo 3º de la Ley 46 de 1946 “sobre cooperación de la nación en la celebración de centenarios”, y que consecuentemente infringe el artículo 76 de la Constitución en cuanto éste sujeta el ordenamiento de las obras públicas y el fomento de las empresas útiles o benéficas dignas de apoyo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas.

3. Pero, como lo observa el colaborador de la Corte, el artículo 5º del acto proyectado no excluye el que el Ministerio de Obras Públicas y la Contraloría General de la Nación designen sus respectivos representantes en la susodicha junta, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3º de la ley 46 de 1946, ni quita a los que al efecto se nombren el poder de intervenir en ella para todas las funciones de su incumbencia.

4. Como bien lo anotó la comisión del Senado, en su informe sobre las objeciones presidenciales, “los pasajes de una ley se interpretan del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación” y “la coordinación de unas leyes con otras, no implica necesariamente el que cada una deba repetir el texto de todas las precedentes. El asunto se reduce a compaginarlas”.

5. Si, pues, el artículo 5º del proyecto no impide el que, en la organización de la Junta Central del Centenario de Pensilvania, en todo lo tocante con el manejo de los fondos que por la ley proyectada se destinan para atender a la construcción de las obras en ella contempladas, se cumpla el requisito del artículo 3º de la Ley 46 de 1946 —que se dice “orgánica del plan de centenarios”—, sobre inclusión de sendos repre-

sentantes del Ministerio de Obras Públicas y de la Contraloría General de la Nación en las juntas de ese orden, no encuentra la Corte que el dicho artículo 5º, en sí mismo considerado, sea violatorio de las determinaciones del artículo 76 de la Carta que se relacionan con el asunto *sub judice*.

Resolución

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta y oído el concepto de la Procuraduría General de la Nación **DECLARA EXEQUIBLE** el artículo quinto (5º) del proyecto de ley “por la cual la nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania, en el Departamento de Caldas”.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la *Gaceta Judicial* y devuélvase el expediente a la Presidencia de la República.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, Adan Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

TRIBUNAL SUPERIOR DISCIPLINARIO

Sólo la Constitución puede darle un superior jerárquico a la Corte Suprema y al Consejo de Estado. De ningún modo la ley, porque la jerarquía jurisdiccional emana del constituyente y no del legislador. — Inexequibilidad de los artículos 37, 38, 39 y 42 del Decreto 1968 de 1964.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., febrero 9 de 1967.

Magistrado Ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*.

El doctor Gustavo Rendón Gaviria, en memorial de primero de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco, y en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la Corte declare la inexequibilidad de algunas disposiciones del Decreto-ley número 1698 de 1964.

Textos Acusados

Las disposiciones cuya inexequibilidad se demanda son las siguientes:

“*Artículo 37.* El Tribunal Superior Disciplinario, en Sala Plena, conocerá:

“1º En única instancia, de los procesos por faltas disciplinarias que se adelanten contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado;

“2º En segunda instancia, de los procesos por faltas disciplinarias fallados en primera instancia por la Corte Suprema de Justicia, por el Consejo de Estado, por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y por el Tribunal de Aduanas”.

“*Artículo 38.* En los asuntos de que conoce el Tribunal Superior Disciplinario actuará como sustanciador y ponente el Magistrado a quien le correspondiere el turno en el reparto, y el Ministerio Público estará representado por el Procurador General de la Nación”.

“*Artículo 39.* La Corte Suprema de Justicia conoce en primera instancia de los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y del Tribunal de Aduanas.

“El Consejo de Estado conoce en primera instancia de los procesos por faltas disciplinarias seguidos contra los Magistrados de los Tribunales Administrativos”.

“*Artículo 42.* Las providencias que deciden en primera instancia los procesos disciplinarios, serán consultadas con el Tribunal Superior Disciplinario, si no fueren apeladas dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación”.

Fundamentos de la Acusación

Sostiene el demandante que las anteriores normas son violatorias de los artículos 58, 96, 102, 151 y 160 de la Constitución Nacional, y ello —dice— “para no referirme sino a los más directa y gravemente quebrantados, pues para ser exactos en la acusación, bien podría decirse que en la confección del exótico decreto el Gobierno puso todo el esmero para ignorar tanto la parte dogmática como la parte orgánica de la Carta política del Estado colombiano”.

Sus razones son éstas:

“1º Previene el artículo 55 de la Constitución, luego de consagrar como Ramas del Poder Público, ‘la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional’, ‘que el Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas’, lo que no obsta para que colaboren ‘armónicamente en la realización de los fines del Estado’.

“Estas funciones, institucionalmente delimitadas jurídicamente enmarcan la administración

de justicia, propia de la Rama Jurisdiccional, dentro del artículo 58, que atribuye dichos cometidos a 'la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley', con la sola excepción de que da cuenta el inciso segundo, según el cual, 'el Senado ejerce determinadas funciones judiciales', materia reglada por la misma Constitución en disposiciones posteriores.

"2º El juzgamiento de las conductas de los Jueces y Magistrados, es acto sustantivo de jurisdicción, extraño a la Rama Ejecutiva del Poder Público y autorizado, sólo por excepción, para el Senado de la República. Y cuando se dice *conductas*, lo mismo se trata de las típicamente delictuosas como de las que tienen carácter contravencional, derivadas de faltas atinentes a la función oficial.

"Al atribuir los artículos 37 y 39 del Decreto competencia al llamado 'Tribunal Disciplinario', para juzgar en única o segunda instancia 'de los procesos por faltas disciplinarias', de los funcionarios jurisdiccionales allí enunciados, se viola directamente el artículo 58 de la Constitución e, indirectamente, el artículo 55, pues se da a la Rama Ejecutiva una jurisdicción que no puede tener, a través de un Tribunal Disciplinario designado por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, que es, a la vez, 'Organismo Consultivo del Gobierno', según reza en el artículo 4º del Decreto acusado.

"3º Por disposición expresa de la Carta (artículo 96) 'corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra los funcionarios de que trata el artículo 102', es decir, contra los funcionarios de que trata el ordinal 5º de esta norma, 'cuando hubiere justas causas'. Las 'justas causas' no se contraen a los delitos, sino en general, a las conductas susceptibles de sanciones, según se infiere de otro texto de la Carta y, en particular de lo que se enuncia en la atribución 6ª del artículo 102, y de lo que, por otra parte, en cuanto a la competencia de la Corte, preceptúa el artículo 151 de la misma Constitución.

"4º Con todo, entendiéndolo, en cuanto a los Magistrados de la Corte y Consejeros de Estado, que la intervención del Senado sólo es para juicios de responsabilidad o por delitos comunes, para finalmente fijarse la competencia en la Corte Suprema (artículo 151), no puede olvidarse que el artículo 160, en cuanto a sanciones disciplinarias de 'los Magistrados y Jueces', para imponerlas da jurisdicción privativa al 'respectivo superior'.

"5º El Tribunal Disciplinario, por su origen, por su composición y por su naturaleza, no cabría clasificarlo como superior jerárquico de la Corte, o del Consejo de Estado, a efecto de juzgar a sus miembros en única instancia; y es contrario a la organización jurisdiccional pretender que ese Tribunal Disciplinario pueda, contrariando la Constitución, juzgar en segunda instancia, disciplinariamente, a los Tribunales ordinarios, subordinados a la Corte y al Consejo de Estado. Todo esto enseña que por iguales razones son inconstitucionales también los artículos 39 y 42 del Decreto demandado.

"6º Si como surge las disposiciones del Decreto 1698, el Consejo Superior de la Administración de Justicia, es 'organismo consultivo del Gobierno', en manera alguna el Tribunal de Disciplina, originado en ese organismo consultivo del Gobierno, recibe atributos jurisdiccionales, ya señalados por la Constitución a otras entidades de la Rama Jurisdiccional del Poder Público".

Concepto de la Procuraduría

El Procurador designado para este caso, en reemplazo del General de la Nación, a quien se consideró impedido para conocer de la demanda en cuestión, al descorrer el traslado, en extenso concepto, manifiesta que "es de parecer que son exequibles las disposiciones de los artículos 37, 39, 42 y 38 del Decreto 1698 de 1964, acusados como inconstitucionales".

En orden, va contestando el funcionario los cargos hechos por la demanda contra varios de los artículos del Decreto 1698 mencionado, así:

1er. cargo: violación de los artículos 58 y 55 de la Carta.

a) Afirma el señor Procurador que si es cierto que el artículo 55 de la Carta consagra la separación de las Ramas del Poder Público, las que han de colaborar "armónicamente en la realización de los fines del Estado", no lo es menos, que el artículo 58 del mismo estatuto "señala o enumera algunos cuerpos y jueces que tienen en nombre del Estado o la República el ejercicio de poder juzgar... Entre estos funcionarios individuales y cuerpos o tribunales para tal finalidad, menciona el precepto de la Carta "la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, y los demás tribunales y juzgados que establezca la ley (Subraya la Procuraduría)".

Y agrega:

“No fue, pues, taxativa, limitada y excluyente la enunciación en el precepto constitucional de los jueces y cuerpos judiciales que administran justicia, sino que aquella enunciación fue enumerativa, dejando al legislador la facultad de crear o establecer ‘los tribunales y juzgados’ correspondientes”.

Más adelante señala:

“Por regla general, la competencia para juzgar en determinados negocios, asuntos o materias, la fija la ley en desarrollo de los principios generales consagrados en la Constitución. Pero también en materias especiales ésta, como norma suprema, como Ley de Leyes, da a determinados órganos o elementos de la Rama Jurisdiccional (y aun a otras de distintas Ramas del Poder Público) la competencia privativa para conocer, quedando en virtud de lo así preceptuado por la Carta, tal órgano —juez o tribunal— o entidad distinta a éstos en casos especiales, investidos de poder para el ejercicio exclusivo de la jurisdicción de la República y con la competencia específica en esta materia o asuntos es la que algunos tratadistas denominan ‘jurisdicción constitucional’, diferenciándola de la ‘Jurisdicción legal’.

“La ‘jurisdicción constitucional’ tiene carácter más permanente, es menos modificable puesto que solamente puede derogarse, o sustituirse por otra mediante la expedición de nueva norma constitucional en votación primaria popular (como el llamado Plebiscito de 1957), o la reunión de una Constituyente, o por el trámite constitucional señalado en el artículo 218 de la Carta. La ‘jurisdicción legal’ puede ser derogada, subrogada, modificada o sustituida en otro juez u organismo mediante norma legal”.

Como ejemplos de esta jurisdicción constitucional cita los siguientes: a) La que se confiere a la Corte Suprema de Justicia en los artículos 90 y 214; b) La que tiene la misma Corte, de acuerdo con los artículos 102, atribución 5ª, 96, 145 y 151; c) La otorgada a dicha Corporación en armonía con los artículos 130 y 131; d) La señalada en los artículos 102, atribución 6ª, y 151, atribución 2ª; e) La que pertenece al Senado de la República por los artículos 102, atribución 5ª, 96, 97, regla 5ª; y f) La atribuida a las Cortes Marciales o Tribunales Militares en el artículo 170.

“Entre estas reglas de jurisdicción y competencia dadas por la Constitución en forma privativa o exclusiva a determinados cuerpos políticos, o entidades jurisdiccionales, no se halla la

relativa a sanciones disciplinarias en los procesos seguidos contra los funcionarios del Órgano o Rama Jurisdiccional. Lo cual refuerza la afirmación hecha de que es al legislador, y por consiguiente también al Presidente de la República si ha sido revestido en ciertos casos para el efecto de precisas facultades extraordinarias *pro tempore*, al que le dejó el constituyente la facultad de regular lo atinente a jurisdicción y competencia en esta materia, tal como lo preceptúa el artículo 64 del Acto legislativo número 1 de 1945, hoy artículo 160 inciso 2º, de la actual Codificación”.

Lo anterior lleva al señor Procurador a sostener que no ha sido violado, en forma alguna, el artículo 58 de la Constitución Nacional, por las disposiciones demandadas (artículos 37 y 39).

b) Tampoco lo ha sido el artículo 55 de la Carta, “que consagra el principio de la separación de funciones de las Ramas del Poder Público. En concepto de esta Procuraduría, no se ha dado en las disposiciones del Decreto jurisdicción y competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra funcionarios jurisdiccionales a un Tribunal administrativo, sino a uno de la Rama Jurisdiccional, a la cual pertenece dada su composición, sus funciones esenciales, la naturaleza de sus actos.

“El demandante considera que el Tribunal Superior Disciplinario es un cuerpo administrativo ‘por su origen, su composición y su naturaleza’. Pero en esta apreciación hay error.

“Aunque los Magistrados que componen dicho Tribunal son elegidos por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, constituido a su turno como lo preceptúa el artículo 4º del Decreto como ‘organismo consultivo del Gobierno para los fines señalados en éste’, tal origen no determina fundamentalmente que el Consejo Superior de Disciplina sea un cuerpo administrativo o ejecutivo, puesto que para establecer a qué Rama del Poder Público pertenece un funcionario o una corporación, hay que entender, más que a la circunstancia del origen o elección de sus miembros, a su naturaleza o composición y a sus funciones esenciales que inciden con mayor fuerza en la fijación del criterio para clasificarlo.

“La función de conocer en los procesos para la aplicación de sanciones disciplinarias, o de absolver si es el caso de los cargos a los funcionarios jurisdiccionales y del Ministerio Público, tiene que ver con la Rama Jurisdiccional, o si se quiere con la función policiva o de vigilancia en estas Ramas, y nada tiene que ver en la

Administrativa o Ejecutiva, puesto que la aplicación de sanciones disciplinarias a los funcionarios mencionados, es el fin de un proceso mediante los trámites de los artículos 4º a 12 del Decreto-ley número 3665 de 1950 y de los artículos 51 y 52 del Decreto extraordinario número 1698 de 1964. La naturaleza jurisdiccional de las decisiones la determinan los artículos 49, inciso 2º, 51 y 52 de este Decreto 1698, denominándolas "fallos" que se pronuncian "apreciando las pruebas sin sujeción a tarifa legal"; y en el artículo 53 que señala el procedimiento posterior al 'fallo', con notificación 'por edicto', así como lo que debe hacerse una vez ejecutoriada la sentencia o fallo. Esto es, sustancial y formalmente son verdaderas providencias que llevan el sello de las sentencias, en las que o se condena a la sanción lo que es una pena, o se absuelve al procesado o acusado reconociendo su inocencia, si no hay mérito para condenarlo.

"Por su naturaleza, menos cabe decir que el Tribunal Superior Disciplinario es un organismo o cuerpo administrativo. Sus miembros tienen el carácter y jerarquía de *Magistrados*, quienes precisamente para ser elegidos deben reunir los requisitos exigidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, según lo prescribe el artículo 35 del Decreto 1698 de 1964 acusado. Este carácter de dichos Magistrados del Tribunal determina el de éste, pues tienen ellos fundamentalmente la misión de ejercer actos de jurisdicción, aunque sea en la materia de la aplicación de sanciones disciplinarias.

"La jurisdicción y competencia otorgada al Tribunal Superior de Disciplina por el Decreto 1698 de 1964, así como la que les da éste a las demás corporaciones jurisdiccionales para conocer en estas materias, sean los Tribunales Superiores de Distrito, los Tribunales Administrativos, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en primera instancia, señalan con mayor énfasis que aquel Tribunal Superior de Disciplina es un cuerpo de la Rama Jurisdiccional. Sería ilógico y absurdo aseverar que las corporaciones antes mencionadas, que tienen como éste tal jurisdicción y competencia, ejercen actos administrativos o ejecutivos en esta materia y son por lo tanto tribunales administrativos y no jurisdiccionales dentro de este campo.

"Los antecedentes constitucionales y legales en esta materia proporcionan un argumento decisivo y fundamental para deducir, sin lugar a dudas, que los actos ejercidos por el Tribunal Superior Disciplinario creado por el Decreto 1698 de 1964, han de catalogarse como jurisdiccionales y no como administrativos".

Presentada luego, en el concepto comentado, una síntesis sobre la forma como la vigilancia judicial se ha cumplido en el país, a partir de la Constitución de 1886 y pasando por las reformas de 1910, 1936 y 1945, y luego, por los Decretos 0105 de 1947, 3665 de 1950 y 1698 de 1964 y Ley 68 de 1945, declarada parcialmente inexecutable, concluye así:

"Todas las razones expuestas llevan al suscrito Procurador ad hoc a la conclusión muy firme de que los artículos 37 y 39 del Decreto 1698 de 1964 no son violatorios de la Constitución en los preceptos indicados por el demandante. No se hallan violaciones de otras disposiciones de la Carta Magna por distintos motivos. Los preceptos acusados son, pues, exequibles".

2º Cargo: violación de los artículos 96, 102, 151 y 160 de la Constitución.

Se refiere el señor Procurador a las afirmaciones del demandante, de acuerdo con las cuales es al Senado a quien corresponde conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra los funcionarios señalados en el numeral 5º del artículo 102 de la Carta, pues así lo dispone expresamente el artículo 96 *ibidem*. La acusación procede "cuando hubiere justas causas" y éstas se refieren no sólo a delitos, sino a toda conducta susceptible de sanción, según resulta de lo dicho en la atribución 6ª del artículo 102, "y de lo que, por otra parte, en cuanto a competencia de la Corte, preceptúa el artículo 151 de la misma Constitución".

Si no es así, si la intervención del Senado sólo se refiere a los juicios de responsabilidad o por delitos comunes, "no puede olvidarse que el artículo 160, en cuanto a sanciones disciplinarias de 'los Magistrados y Jueces', para imponerlas da jurisdicción privada al respectivo superior".

A las anteriores razones de la censura, responde el señor Procurador:

a) Que las facultades conferidas a la Cámara de Representantes, en las atribuciones 5ª y 6ª del artículo 102 de la Constitución, "no tienen como objeto o materia en uno u otro caso sino los 'delitos' de responsabilidad o los reatos comunes cometidos por dichos funcionarios (los señalados en la norma), o los hechos determinantes de indignidad por mala conducta en el ejercicio de sus funciones". Pero "no es ni puede ser materia de aquellas acusaciones por la Cámara... cualquier infracción leve, o la observancia de una conducta que desdiga de la respetabilidad de que debe estar rodeado el funcionario jurisdiccional o del Ministerio Público, o la negligencia o faltas de actividad en el despa-

cho y decisión de los negocios, o la irregularidad en la administración de justicia”.

“Cuestión — agrega— completamente diferente a los procesos por infracciones disciplinarias cometidas por los funcionarios jurisdiccionales o del Ministerio Público, cuyo conocimiento lo atribuye la Constitución en el artículo 160, inciso 2º, al ‘respectivo superior’, pero dejando a la ley la regulación y lógicamente señalar el tribunal que la aplique”.

b) Que la tesis expuesta por la demanda, de acuerdo con la cual el Tribunal Superior Disciplinario no es “superior jerárquico” de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Administrativos, para que pueda él resolver las situaciones que le fueron atribuidas en las disposiciones acusadas, “tiene su fuente en la idea de que la Corte Suprema de Justicia, por su misma denominación y por ministerio de los preceptos de la Constitución, es la máxima entidad jurisdiccional en el país, la que tiene jerárquicamente dentro de la organización de esta Rama del Poder Público el supremo grado o poder ‘en la administración de la justicia’”.

En concepto del señor Procurador, tal principio no es exacto, porque “si se hace una lectura atenta de los preceptos pertinentes de la Constitución Nacional, nos estaremos de que a la única corporación jurisdiccional a la cual le dio jerarquía de máximo tribunal, pero en las materias contencioso-administrativas solamente, es al Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 141, atribución 3ª.

Y agrega:

“Aquí debemos preguntarnos: ¿A la Corte Suprema de Justicia la ha instituido el constituyente en supremo tribunal jurisdiccional, en forma expresa y definida, como lo hizo con el Consejo de Estado en lo contencioso-administrativo? No, en concepto de esta Procuraduría”.

Para contestar la anterior pregunta, vuelve el señor Procurador sobre los casos en que la Carta ha atribuido especial competencia a la Corte (artículos 90, 96, 97, 102, 130, 131, 145 y 151) y advierte que, en ninguna de esas disposiciones se ha dicho que corresponda a tal corporación conocer de los procesos que se adelanten contra determinados funcionarios de la Rama Jurisdiccional, por faltas disciplinarias, ya que sobre esta materia existen normas especiales.

Estas son sus palabras:

“Con especialidad se anota, con la importancia que tiene porque en ella se funda central-

mente la acusación a los artículos 39 y 42 del Decreto 1698 de 1964 como inconstitucionales, lo que dispone el artículo 160, incisos 1º y 2º de la Constitución, cuyos textos son:

“Artículo 160.

“Los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos *sino en los casos y con las formalidades* que determine la ley, ni depuestos por causas de infracciones penales sino a virtud de sentencia judicial proferida por el respectivo superior”.

“Los Magistrados y los Jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, *en la forma que determine la ley*. (Artículo 64 del Acto legislativo número 1 de 1945). (Subrayas de la Procuraduría).

“Este artículo de la Carta es necesario relacionarlo con el artículo 151, que en la atribución 4ª le señala a la Corte, como atribuciones especiales ‘las demás que les señalen las leyes’ (artículo 52 del Acto legislativo número 1 de 1945). Dejando al legislador la facultad de señalarle, como a otros jueces y corporaciones jurisdiccionales, las atribuciones o competencias para conocer específicamente de determinados asuntos.

“De lo visto se deduce, sin lugar a duda alguna, que en materia de vigilancia judicial a los funcionarios jurisdiccionales y la aplicación de sanciones por faltas disciplinarias que cometan, no le dio el constituyente a la Corte ni a ningún organismo o juez competencia específica para conocer y aplicar aquellas sanciones. Dejó a la ley la reglamentación, y obvio resulta que así mismo el señalamiento de los funcionarios o corporaciones que podrían conocer de esos asuntos especiales, y aplicar tales sanciones”.

Fue así —continúa— como el legislador, de acuerdo con la facultad que le confirió el inciso 2º del artículo 160 de la Carta, señaló la competencia del Tribunal Superior Disciplinario, creado en virtud de lo dicho en el 58 del mismo Estatuto Fundamental.

Y termina de esta suerte:

“Si al crear un nuevo organismo para que conozca de determinada materia y decida los asuntos que se presenten relacionados con ella, este organismo tiene una jurisdicción y competencia que lo coloca por encima de otros cuyas decisiones debe revisar, siendo del fuero constitucional del legislador disponerlo, no hay obstáculo alguno para que lo haga. Debemos recordar que en la Constitución (art. 76) al Congreso se le asig-

na la función de hacer las leyes, y por medio de ellas tiene la facultad de 'Interpretar, reformar o derogar las leyes preexistentes 1º); Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones' 2º); 'Crear todos los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones' 9º); 'Regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales'.

"La creación del Tribunal Superior de Disciplina, el señalamiento de sus funciones y atribuciones, la fijación de su jurisdicción y competencia, su composición y origen, hechas en el Decreto 1698 de 1964, no ha sido regulado en detrimento del artículo 58 de la Constitución sino en desarrollo del principio contenido en esta norma. Ni los preceptos que aquel contiene, son contrarios al precepto del artículo 151 inciso 2º de la misma. Ni son violatorios de los artículos 96, 97, 102, 160 del mismo estatuto".

3er. cargo: Contra el artículo 38 del Decreto 1698 de 1964 como violatorio de la Constitución.

A este respecto se afirma:

"Finalmente, el demandante manifestó que el artículo 38 del Decreto 1698 de 1964 quebranta la Constitución. Pero en el desarrollo de las razones o motivos se refiere únicamente a las que en su concepto establecen el quebranto de la Carta Fundamental por los artículos 37, 39 y 42 de dicho Decreto. Ninguna expone o desarrolla respecto al artículo 38. Así no le ofrece a la honorable Corte materia de estudio y consideración del cargo, ni señala qué preceptos de la Carta son quebrantados por la norma acusada. Así le es imposible a tan alta entidad juzgadora adivinar los secretos, fundamentos o motivos de la acusación, pues como lo ha expresado en reiteradas oportunidades, no basta con que un ciudadano acuse determinada norma de la ley o de un decreto como inconstitucional y demande se declare su inexecutable. Es necesario que exprese con claridad y precisión qué preceptos de la Constitución viola aquella, y en qué razones o fundamentos se apoya el demandante. Aunque la Corte, en guarda de la Carta Fundamental, al estudiar el cargo o los cargos, fuera de los motivos o razones manifestados por el demandante, halle que otras disposiciones de dicha Carta han sido quebrantados por la ley o el decreto, y por motivos o razones diferentes y con base en estos deba hacer la declaración de inexecutable, cuando el demandante se abstiene de señalar en su libelo las normas quebrantadas

y los motivos de su acusación, deja a la Corte sin posibilidad de examen del cargo".

En virtud de las consideraciones que se dejan descritas, quiere el señor Procurador que se declare la exequibilidad de las disposiciones que fueron acusadas en la demanda del doctor Rendón Gaviria.

Consideraciones de la Corte

1º *Es indudable, como lo sostiene el señor Procurador, frente al artículo 58 de la Constitución Nacional, que el legislador está facultado para crear los Tribunales y Juzgados que considere necesarios para una pronta y eficaz administración de justicia.*

2º *Es también evidente que la Carta ha establecido la jerarquía jurisdiccional, "integrada, en su 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", como se desprende claramente de las previsiones de los artículos 58, 150, 152, 155, 156, 157 y 158 de la misma.*

3º A lo anterior se refirió la Corte, en fallo de 28 de junio de 1965, en estos términos:

"Es razonable suponer, cuando se hace una reforma constitucional, que su autor haya tenido a la vista los preceptos de la Carta hasta entonces vigentes. El ordenamiento anterior a 1945 reservó a la ley la facultad de crear los juzgados inferiores; fue esa la situación que encontró el constituyente del año mencionado. Para él no fue satisfactoria y por tal motivo consideró conveniente modificarla, y a tal efecto tomó estas medidas: en primer término, estableció la jerarquía judicial, designando los grados que la integran, calidades y requisitos de los aspirantes al cargo de Juez de las diversas categorías, la autoridad que debía hacer los nombramientos y duración del período; y segundo, facultó al legislador para reglamentar la carrera judicial". (Sentencia de 28 de junio de 1965).

4º *Admitida la existencia constitucional de la jerarquía jurisdiccional, necesariamente tendrá que aceptarse que la Corte Suprema de Justicia es el superior inmediato de los Tribunales Superiores de Distrito, nombrados por ella, y superior mediato de los jueces, en todas las categorías creadas por el constituyente. Corresponde por consiguiente, a la misma revisar, de acuerdo con normas procesales al respecto, las decisiones*

de los Tribunales, como toca también a éstos el examen de las providencias de los jueces, siguiendo igualmente las reglas de procedimiento. Como corresponde al Consejo de Estado revisar las providencias de los Tribunales Administrativos, por ser su superior jerárquico.

5º La misma Constitución, al decir en el artículo 151, que "son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1º... 2º Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, o por infracción de la Constitución o de las leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra... los Magistrados de Tribunales de Distrito... 3º...", está indicando que la Corte es realmente el superior jerárquico de los Tribunales y que su jurisdicción se extiende, no sólo a las causas que se adelanten contra los Magistrados por motivos de responsabilidad o por infracción de la Constitución o de las leyes, sino también "por mal desempeño de sus funciones", en cualquiera de sus órdenes.

6º Dice el artículo 160, inciso 2º de la misma Constitución:

"Los Magistrados y los jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley". Pues bien: si existe la jerarquía constitucional, si hay una pirámide judicial, cuya base son los jueces municipales y cuya cima es la Corte Suprema de Justicia, si hay una perfecta subordinación entre las diferentes partes de esa pirámide o jerarquía, tiene que aceptarse que cuando la Carta habla del "respectivo superior", se está refiriendo al superior natural, dentro de la organización por ella establecida, y en manera alguna a cuerpos extraños a la misma: la Corte es el "respectivo superior" con relación a los Tribunales, y éstos lo son, a su vez, de los jueces. Por consiguiente, de los procesos disciplinarios contra los Magistrados de los Tribunales, conocerá su "respectivo superior", que es la Corte, constitucionalmente competente para imponer multas, suspensiones o destituciones, y de los procesos contra los jueces conocerán los Tribunales de Distrito, que son sus superiores. La imposición de sanciones se hará, desde luego, "en la forma que determine la ley", esto es, siguiendo el procedimiento que señale el legislador, ya que la Carta no lo indicó, como sí se dijo, en cambio, quién podría imponer la multa, suspensión o destitución a Magistrados y jueces. Lo dicho aquí sobre la Corte y Tribunales Superiores, se aplica igualmente al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, cuya organización jerárquica aparece de la misma

Constitución Nacional. (Artículos 136, 137, 139, 141, 154 de la Constitución Nacional).

7º Con relación a los Magistrados de la Corte y Consejeros de Estado, el "respectivo superior es la misma Corte, para aquéllos y el Consejo de Estado para éstos, que pueden juzgar a cualquiera de sus miembros o a todos ellos, no sólo por simples faltas disciplinarias, sino por delitos, en los términos de los artículos 97, numeral 3º y 102, numeral 5º de la Constitución Nacional".

Esta Corporación así lo ha entendido, y aceptado en diversos fallos. Por lo que toca con faltas disciplinarias, bastaría recordar sus providencias de 20 de junio de 1951, en la que se resolvió una queja contra un Magistrado, y de 24 de octubre de 1964 que decidió la queja contra catorce de sus miembros.

Se aceptó que la Corte era el "respectivo superior" frente a los Magistrados, no sólo por lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 3665 de 1950, interpretación de la norma Constitucional, sino porque dentro de la jerarquía jurisdiccional, ningún otro juez, ninguna otra corporación aparece superior a ella. Y es el Consejo de Estado el "respectivo superior" de los Tribunales Administrativos a él subordinados y con relación a sus propios miembros.

8º Es cierto que el artículo 62 de la Carta dispone que "la ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva...", pero ello debe entenderse cuando la misma Constitución no ha señalado el procedimiento o no ha indicado expresamente cuál es el juez competente para una situación determinada. Ya se sabe que la Corte es la cabeza de la Rama Jurisdiccional del Poder Público; por ende, el superior jerárquico inmediato de los Tribunales y superior mediato de los jueces de todas las categorías, y que el Consejo de Estado lo es de los Tribunales Administrativos. Por consiguiente, toca a ella y a éste, aplicar las sanciones de que trata el inciso 2º del artículo 160 de la Carta a sus subordinados, siguiendo el procedimiento que la ley señale.

Quiere decir lo anterior que, en casos de procesos disciplinarios, la Carta señaló al juez competente, y dejó a la ley establecer el procedimiento. Se trata, por tanto, de una "jurisdicción constitucional", no incluida en la enumeración hecha por el señor Procurador, en su concepto.

Sólo la Constitución puede darle un superior jerárquico a la Corte Suprema y al Consejo de Estado. De ningún modo la ley, porque la je-

rarquía jurisdiccional emana del constituyente y no del legislador. De donde se desprende que si se considera conveniente para alcanzar los propósitos perseguidos por el Decreto acusado, el establecimiento de una nueva y especial jurisdicción en orden a la pronta administración de justicia, ello sólo podría lograrse mediante la aprobación de una reforma constitucional.

A este respecto, Rafael Bielsa, en su obra "Derecho Administrativo" Tomo III, página 296, después de reconocer la importancia de los Consejos Disciplinarios y de los Tribunales Disciplinarios, afirma terminantemente: "pero huelga observar que cuando una autoridad tiene competencia constitucional para remover funcionarios, la ley no puede atribuir a órgano alguno, v. gr., a un Consejo Disciplinario, el poder de decretar la destitución".

9º Dentro de la jerarquía jurisdiccional no cabría el Tribunal Superior Disciplinario, porque entre él y los órganos judiciales no existe la menor relación vinculadora. Dicho Tribunal, si se atiende, de otra parte, a las funciones que le fijó el Decreto 1698 de 1964, en los artículos acusados, quedaría colocado por encima de la misma Corte y del Consejo de Estado, cuyas decisiones, en el campo disciplinario, tendrían una segunda instancia ante él.

10. Al señalar al Tribunal Superior Disciplinario sus funciones, el legislador rebasó sus facultades, ya que, de una parte, desconoció la jerarquía jurisdiccional, creada por la Carta, y de la otra, quitó a la Corte y a los Tribunales, así como al Consejo de Estado una competencia que les atribuyó la misma Constitución, en el inciso 2º del artículo 160.

11. No perteneciendo el Tribunal Superior Disciplinario a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, debe considerársele como un cuerpo extraño a la jerarquía, y por ende, no será superior de ninguna de sus componentes. Sería un "órgano de administración activa" al cual se asignó la función de "examinar los hechos generadores de la responsabilidad de los funcionarios y calificarlos para la sanción correspondiente", lo que tiende a corregir o enderezar al funcionario, o bien a prescindir de él para mejorar el servicio. Si, pues, tal Tribunal no es el superior de la Corte Suprema, ni de los Tribunales Superiores de Distrito, ni del Consejo de Estado, mal podría conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se sigan contra los Magistrados de la Corte o los Consejeros de Estado, y en segunda instancia, de procesos disciplinarios fallados por la Corte, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito y

el Tribunal de Aduanas, pues las dos primeras corporaciones no tienen superior, salvo lo dicho en los artículos 96 y 102 de la Constitución Nacional, y con relación a los segundos, "el respectivo superior" es la Corte.

12. Indica lo anterior que las disposiciones acusadas son inexecutable, por cuanto son violatorias del inciso 2º del artículo 160 de la Constitución Nacional, en forma directa, e indirectamente de las normas citadas a lo largo de esta providencia, como orgánicas de la jerarquía jurisdiccional. Al declarar inexecutable los artículos 37, 39 y 42 del Decreto 1698 de 1964, queda sin base el artículo 38 del mismo, en cuanto ordena el procedimiento para la decisión de las cuestiones atribuidas al Tribunal Superior Disciplinario, en los artículos 37 y 42.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Resuelve:

SON INEXEQUIBLES los artículos 37, 38, 39 y 42 del Decreto 1698 de 1964.

Notifíquese, cópiese, publíquese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese a quien corresponda

Luis Fernando Paredes, con salvamento parcial, Ramiro Araújo Grau, Hernando Navia Cajiao, Conjuez; Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Aníbal Cardoso Gaitán, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Julio Roncallo Acosta, Víctor G. Ricardo, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

Salvamento de voto del Magistrado Ramiro Araújo Grau respecto a la declaración de inexecutable del ordinal primero del artículo 37 del Decreto 1698 de 1964, que hace la sentencia que antecede.

Según el artículo 160 de la Carta "los Magistrados y los jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior...". Se atribuye, pues, privativamente al "superior" el conocimiento de los casos de san-

ciones disciplinarias. Si se permitiera que otra entidad, aunque de más jerarquía, revisara en segundo grado los fallos del "respectivo superior", esa entidad sería en realidad la que decidiría sobre la imposición de las sanciones. En consecuencia, contraría al precepto en cita la facultad que otorga el Decreto 1698 de 1964 al Tribunal Superior Disciplinario, de revisar los fallos de la Corte y de los Tribunales Superiores respecto a sanciones disciplinarias de los jueces subordinados. Considero, pues, acertada la decisión sobre inexecutable de los artículos del Decreto 1698 que tal cosa establecieron.

Discrepo, en cambio, de lo resuelto en relación con el ordinal primero del artículo 37 del Decreto, que sometió a los Magistrados de la Corte y a los Consejeros de Estado a la jurisdicción del Tribunal Superior Disciplinario. Estimo que nada impide en la Carta la existencia de esa sujeción. O que, a lo menos, no es clara o evidente la prohibición.

Dice la sentencia: "Es también evidente que la Carta ha establecido la jerarquía 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, como se desprende claramente de las previsiones de los artículos 58, 150, 152, 155, 156, 157, 158 de la misma".

A mi juicio no es claro que las normas citadas hayan establecido la jerarquía jurisdiccional. A lo sumo resulta de ellas una cierta jerarquía en cuanto a importancia o categoría, entre la Corte, los Tribunales Superiores y los juzgados que allí se mencionan. Ni siquiera fijan la jerarquía procesal, en virtud de la cual la Corte puede revisar providencias de los Tribunales Superiores, y éstos las de los juzgados. Es la ley procesal la que la crea. En esos artículos no están mencionados los jueces militares ni los aduaneros, pertenecientes, sin duda alguna, a la Rama Jurisdiccional. El 151 lo que determina es una subordinación de los Magistrados de los Tribunales Superiores a la Corte, o mejor, una *sujeción*, de aquéllos a ésta, pero sólo para efectos penales. Análoga a la de la generalidad de los habitantes del país respecto de los jueces, lo que no autoriza a hablar de jerarquía entre aquéllos y éstos; a lo menos en el sentido de la sentencia.

No estando, pues, establecida en la Constitución la jerarquía jurisdiccional, bien podía el legislador crearle a los Magistrados de la Corte y a los Consejeros de Estado un "superior" para efectos disciplinarios, en desarrollo del artículo 58 que reza: "La Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales y Juzgados que establece la ley, administran justicia".

Dice la sentencia: "Con relación a los Magistrados de la Corte, el 'respectivo superior' es la misma Corte, que puede juzgar a cualquiera de sus miembros o a todos ellos, no sólo por simples faltas disciplinarias, sino por delitos, en los términos de los artículos 97, numeral 3º y 102, numeral 5º de la Constitución Nacional.

"Esta Corporación así lo ha entendido y aceptado en diversos fallos. Por lo que toca con faltas disciplinarias, bastaría recordar sus providencias de 20 de junio de 1951 en la que se resolvió una queja contra un Magistrado, y de 24 de octubre de 1964, que decidió la queja contra catorce de sus miembros".

"Se aceptó que la Corte era el 'respectivo superior' frente a los Magistrados, no sólo por lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 3665 de 1950, sino porque dentro de la jerarquía jurisdiccional, ningún otro juez, ninguna otra corporación aparece superior a ella. Y es el Consejo de Estado el 'respectivo superior' (de los Tribunales Administrativos a él subordinados y) con relación a sus propios miembros".

De los preceptos constitucionales citados tampoco resulta una relación jerárquica entre la Corte y sus propios miembros, sino una *sujeción* de éstos a aquélla, personalmente considerados y para los efectos de "delitos cometidos en ejercicio de funciones", "delitos comunes" e "indignidad por mala conducta". Ni —prescindiendo de toda idea de subordinación jerárquica— dan base ellos para que la Corte pueda juzgar disciplinariamente a sus miembros, pues la "indignidad por mala conducta" pertenece a esfera conceptual distinta de la disciplinaria, cuyo juzgamiento está reservado al Senado de la República.

Las providencias que cita la sentencia son anteriores a la vigencia del Decreto 1698. Con relación a la de 1964 el suscrito salvó el voto, precisamente por considerar que la Corte no era el superior de sus propios miembros.

El Tribunal Disciplinario, por administrar justicia, queda encuadrado en la Rama Jurisdiccional, contrariamente a lo que sostiene la sentencia. Como lo está la Justicia Militar, según lo

tiene aceptado explícitamente la Corte, no obstante que no aparece mencionada en el artículo 58 de la Carta ni en el título de "La Administración de Justicia", sino en el de "La Fuerza Pública" y ello tan solo en la forma incidental o de referencia que emplea el artículo 170.

La orden que el artículo 162 de la Carta y el 12 del Plebiscito han dado al legislador para organizar la Carrera Judicial, refuerzan las consideraciones anteriores en favor de la exequibilidad del inciso 1º del artículo 37 del Decreto 1698, comoquiera que con dicha Carrera Judicial, iniciada en el Decreto, armoniza perfectamente la existencia de un Tribunal Superior

Disciplinario respecto a los miembros de la Corte y Consejo de Estado.

La doctrina y el buen sentido jurídico —y también el puro sentido común—, enseñan que en caso de duda sobre la inconformidad de una norma legal con la Carta debe estarse por exequibilidad de la norma.

En la anterior forma sintetizada dejo explicado mi salvamento parcial de voto. Desde luego no contiene un estudio exhaustivo del problema.

Fecha ut supra.

Ramiro Araújo Grau.



CODIGOS

Pueden ser reformados, derogados o expedidos por el Ejecutivo, facultado por el Congreso. — Autorizaciones Extraordinarias. — Todo aquello que el Congreso está capacitado para hacer por medio de leyes, puede ser objeto de ellas si no existe una concreta excepción constitucional al respecto. — Deben ser precisas. — Exequibilidad del efecto 2º del artículo 1º de la Ley 27 de 1963; del artículo 3º del Decreto-ley 2525 de 1963.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, febrero 10 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero.*

El doctor Danilo Alarcón Quiñones, ciudadano en ejercicio, en uso de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, demanda, por inexequibilidad, el efecto 2º del artículo 1º de la Ley 27 de 1963 y el artículo 3º del Decreto-ley número 2525 de 21 de octubre de 1963.

Las normas impugnadas.

Estas son del tenor siguiente:

“LEY 27 DE 1963

“Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 20 de julio de 1964, para los efectos siguientes:

“.....

“Segundo. Para regular la aplicación de las penas en el concurso de delitos, en concordancia con los artículos 31 y 33 del Código Penal, y para modificar los artículos 168 y 208 del Código Penal a fin de hacerlos operantes. Para modificar el Código de Procedimiento Penal en cuanto a notificaciones, términos, recursos ordinarios contra los autos y sentencias, nulidades, ejercicio de la acción civil, formación del sumario, detención y libertad del procesado, formalidades para la calificación del sumario, y adelantamiento del

juicio y ejecución de las sanciones, conciliando el interés social con las garantías individuales del procesado. Para modificar el Código de Justicia Penal Militar, la legislación aduanera, el régimen carcelario, la legislación sobre conductas antisociales y la legislación de menores.

“.....”

“DECRETO NUMERO 2525 DE 1963 “(octubre 21)

“por el cual se hacen unas reformas al Código Penal.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la (sic) facultades extraordinarias que le confiere la Ley 27 de 1963, previo estudio de la Comisión Asesora creada por el artículo 2º de la misma Ley y con la aprobación del Consejo de Ministros,

“*Decreta:*

“.....

“Artículo tercero. El artículo 208 del Código Penal quedará así:

“Cuando tres o más personas se asocien con el propósito de cometer delitos, cada una de ellas incurrirá, por este solo hecho, en la pena de cinco a catorce años de presidio, sin perjuicio de la sanción que le corresponda por los demás delitos que cometa.

“A la misma pena quedarán sujetos quienes fueren sorprendidos armados, en número de tres o más, en el momento de cometer o intentar cometer homicidio, robo, extorsión, secuestro, violación carnal o algún delito contra la salud o in-

tegridad colectivas, sin perjuicio de la sanción que les corresponda por estos delitos; o quienes fueren encontrados, en número de tres o más, recorriendo armados poblaciones, campos, vías públicas o caminos, si tuvieran antecedentes penales o hicieren resistencia a la autoridad.

“La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad para los promotores, organizadores, jefes o directores de la asociación o banda.

“El que, fuera de los casos de concurso en el delito y encubrimiento diere refugio o auxiliare en cualquier forma a alguna o algunas de las personas que participen en la asociación o banda, será sancionada con la pena de dos a cuatro años de prisión. Esta sanción se aumentará al doble, si el refugio o auxilio se suministraren en forma reiterada.

“En los casos previstos en el inciso anterior no habrá lugar a responsabilidad penal si el refugio o auxilio se diere al cónyuge o a un pariente del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

“.....”

“Deróganse todas las disposiciones que sean contrarias al presente Decreto.

“.....”

Los fundamentos de la demanda.

Pueden precisarse así:

1º Con la expedición de la Ley 27 de 1963 y el desarrollo de la misma —concretándose a las disposiciones acusadas— se ha violado el artículo 80 de la Carta, en su ordinal 2º, porque se han introducido reformas a una disposición del Código Penal —el artículo 208— “desconociendo en forma manifiesta que las leyes que expiden un Código o reforman sus normas tienen un trámite excepcional. . .” ya que, además, “la atribución del. . . artículo constitucional no puede ser materia de delegación del Legislativo a la Rama Ejecutiva”.

2º También sostiene que ha sido quebrantado el artículo 81 de la Constitución, porque éste es un precepto de excepción para la expedición de leyes a que se refiere el artículo 76, numeral 2º de la misma, a propósito de lo cual advierte, más adelante, que este procedimiento no puede cumplirse por la vía de las facultades extraordinarias.

3º Dice el demandante que si corresponde al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 141 de la Ley de Leyes, preparar proyectos de códigos

y presentar las reformas pertinentes, no se comprende cómo por el camino de aquellas facultades pueda realizarse tal función constitucional. Y si esta atribución no pudo tener operancia, ha sido vulnerado el precepto constitucional en cita.

Estos tres cargos vuelve a agruparlos en un solo párrafo diciendo:

“Que los artículos 80, 81 y 141 de la misma establecen un procedimiento excepcional para la expedición de las leyes relativas a la expedición de un código o a la reforma de sus preceptos. Y que este procedimiento no puede cumplirse por la vía de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 76, numeral 12, de la Constitución, razón por la cual surge así otra de las facultades que el Legislativo no puede delegar al Ejecutivo.

“En conclusión: al expedirse la Ley 27 de 1963 y el Decreto 2525 de 1964, en cuanto la primera autoriza la enmienda del artículo 208 del Código Penal y el decreto la consagra en su artículo 3º, se llegó a la violación indirecta de los preceptos constitucionales ya citados”.

4º Arguye el impugnador que la Ley 27 de 1963, en cuanto confiere facultades extraordinarias, pro tempore, al Presidente de la República “para modificar los artículos 168 y 208 del Código Penal a fin de hacerlos operantes” no le señaló límites al Ejecutivo sino que, por el contrario, le dio una facultad “vaga y amplísima”, lo que no se conjuga con la precisión exigida por el numeral 12 del artículo 76 del Estatuto Fundamental, que por lo mismo ha sido contrariado por la ley en el aparte controvertido.

Agrega textualmente:

“Es tan cierto lo anterior que en el Decreto 2525 de 1964 no solamente se reformó el precepto del artículo 208 del Código Penal sino que se crearon nuevos tipos delictivos so pretexto de reformar tal disposición para hacerla operante. Y así resulta que en el desarrollo de la facultad irregular e inconstitucionalmente delegada —por imprecisión— también se llegó, ya por vía indirecta, a violar el mismo artículo 76 de la Superley, en su numeral 12, porque el Decreto 2525 de 1963, en su artículo 3º, creó nuevos tipos delictivos en el Código Penal o formas nuevas bajo la denominación de *asociación para delinquir* y que cobijó bajo la misma norma. Con excepción del primer inciso del artículo 3º del Decreto 2525 de 1963, los demás excedieron la facultad que había sido delegada —ya se vio que inconstitucionalmente—”.

El concepto del señor Procurador.

El señor Procurador ad hoc, por impedimento del doctor Gustavo Orjuela Hidalgo, conceptuó. Y dice que en el escrito de demanda se incurrió en el desacierto de aducir argumentos que no vienen al caso y que, por ende, hacen ver la falta absoluta de una base conceptual mínima, necesaria para que la demanda sea apta.

Pero aunque no pueda ser un dechado de perfección jurídica, la pobreza de ciertos argumentos, que la vista fiscal analiza, no es demostración de la falta de basamento de ellos.

Así, por ejemplo, en relación con la intervención del Consejo de Estado, el impugnador trae el análisis ya transcrito, y el señor Procurador ad hoc dice:

“No está por demás agregar que las señaladas deficiencias del libelo, por una vez más resaltan al afirmar impertinente el actor que por corresponder al Consejo de Estado, como función constitucional, preparar proyectos de códigos y sus reformas, ‘no se comprende cómo por la vía de las facultades extraordinarias tal función constitucional del Consejo pudiera realizarse’.

“Si no lo comprende el demandante es sencillamente debido a que olvida que ningún texto constitucional estatuye que la facultad de expedir códigos sea propia exclusivamente del Congreso, pues de esta facultad bien puede quedar revestido el Gobierno mediante la atribución consagrada en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución.

“El hecho de que una cierta función corresponda ejercerla, conforme a un texto de la Carta, a determinado miembro u órgano de la Administración Pública, no es óbice para que otro órgano o miembro la desempeñe cuandoquiera que se cumplan determinadas condiciones previstas en la misma Constitución.

“Es el caso del Congreso cuya principal función constitucional consiste en hacer las leyes, lo cual no impide que las leyes también sean hechas en forma de decretos-leyes por el Gobierno, obrando éste en tal evento, no como delegatario del Congreso sino como transitorio colegislador que deriva su título de tal de los propios mandatos de la Ley de Leyes”.

Como se ve, esta es una refutación de fondo, pero no es la comprobación de que la demanda carece de razonamiento sobre la incongruencia de la ley con las normas superiores de la Constitución.

Por lo cual, se entra a decidir en el fondo, considerando los siguientes:

Fundamentos del fallo.

1. *En relación con la violación, por parte de la Ley 27 de 1963 de los artículos 80, ordinal 2º y 81, que se combinan entre sí para exigir que las leyes sobre expedición, reforma o derogatoria de los códigos, que corresponde hacer al Congreso, deben ser dictadas o reformadas en virtud de proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una u otra Cámara (si no son presentados por los Ministros del Despacho) y que para ello se requieren las mayorías señaladas en el artículo 81 (con las reformas plebiscitarias), conviene observar:*

No puede confundirse la exigencia de los requisitos referidos, de necesario cumplimiento cuando el Congreso expide una ley que constituya un código, o que reforme uno existente o lo derogue, con la imposibilidad de reformar, derogar o expedir códigos por otro medio diverso al de la directa legislación formal. Ellos establecen ciertas condiciones a que ha de someterse el Congreso al expedir tales normas. Pero si no es él quien las expide, resulta obvio que no pueden exigirse.

La Carta, al estatuir sobre autorizaciones extraordinarias al Presidente, “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejan”, deja la calificación intrínseca de la existencia de éstas o de ambas circunstancias, al buen arbitrio del Congreso. Exige sólo a éste que las facultades que concede al Presidente lo sean por tiempo determinado y precisas. No le ha señalado materias sobre las cuales pueda otorgarlas: solamente ha señalado los casos, como el del artículo 32, en que no le es dado hacerlo. De suerte que es jurídico afirmar que todo aquello que el Congreso está capacitado para hacer por medio de leyes, puede ser objeto de autorizaciones extraordinarias si no existe una concreta excepción constitucional al respecto.

Y es así como le compete autorizar al Ejecutivo para reformar, derogar o expedir códigos, siempre que, además, llene los requisitos de temporalidad y precisión comentados.

No prospera, por tanto, la acusación al respecto.

Y tampoco prospera la consistente en la conculcación del artículo 141 del Estatuto Fundamental, porque la atribución del Consejo de Estado de preparar proyectos de códigos, como de leyes, no es algo privativo ni puede serlo. La

comparten los Ministros, los parlamentarios (salvo para éstos en lo relativo al Presupuesto) y aun las comisiones creadas por la ley, siempre que las iniciativas de éstos, como las mismas del Consejo, sean "presentadas" al Congreso por los dos únicos conductos regulares: los Ministros del Despacho y los parlamentarios, y que se presenten en la Cámara donde pueden tener origen (artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional).

Y mucho menos puede tenerse como válida la argumentación tendiente a demostrar que la facultad otorgada por el legislador natural al Presidente de la República para reformar los artículos 168 y 208 del Código Penal a fin de hacerlos operantes, por ser "vaga y amplísima", infrinja el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, porque, al señalar los artículos reformables, precisó cuáles deberían serlo y explicó, además, cuál debería ser la finalidad de la reforma.

Sobre la materia relativa a la precisión, el redactor de este fallo tiene escritos los siguientes conceptos, que, por cierto, armonizan con la doctrina de la Corte de que el Congreso debe concretar y delimitar el objeto materia de las facultades. (Sentencia, 9 de agosto de 1944).

"Exige la Carta 'precisas facultades extraordinarias'.

"Y sobre la inteligencia del término precisas, podemos establecer tres tesis:

"La primera es la de aquellos que consideran que el calificativo precisas antepuesto deliberadamente por el señor Caro al sustantivo facultades, exige que ellas sean 'puntuales, fijas, exactas, ciertas y determinadas'. (Luis Eduardo Villegas).

"Nosotros consideramos esta tesis extrema porque ella conduce a lo que se trata de evitar, es decir, a que el Congreso dicte la ley, fije su alcance, diga con exactitud los límites de cada cosa, determine el modo de operancia de ella. Las autorizaciones así serían innecesarias.

"La otra tesis es la de quienes sostienen que con decir que el Gobierno tomará las medidas que juzgue precisamente indispensables para un fin demasiado genérico, se cumple el requisito constitucional cuando así se deja 'la necesidad' de las medidas al juicio del Ejecutivo y no del Congreso.

"La tesis intermedia es la que nosotros consideramos rigurosamente constitucional. Quizá sea la misma del doctor Antonio José Cadavid en el informe sobre la que llegó a ser la Ley 126 de 1914. Recomendaba él, después de hablar de que la precisión admite grados y que no debe llegar-

se a una verdadera individualización 'que se considera suficiente precisión el señalar los fines especiales a que se hayan de encaminar las medidas extraordinarias que se autoricen al Presidente de la República. Sin olvidar, eso sí, que de semejantes facultades, sólo podrá usar temporalmente...'

"Creemos que un ejemplo aclararía las tres tesis:

"Si se necesita reformar la legislación penal, no podría el Congreso precisar tanto que dijera cuáles son las disposiciones que puede reformar el Ejecutivo, enumerándolas o enunciándolas con puntualidad y fijeza y en qué sentido deben modificarse, o qué disposiciones nuevas pueden dictarse. Pero creemos que sería demasiado impreciso no señalar cuáles son los fines de esa reforma: si crear nuevas entidades delictivas, si legislar sobre un estado especial de peligrosidad (el bandolerismo), si modificar la penalidad en todos los delitos. Debe buscarse el justo medio, recordando el Congreso que ese respeto a la letra y al espíritu de la Carta, si es cierto que lo obliga a un mayor estudio del proyecto, a la perfección de su redacción, es justamente lo que hace democrático el otorgamiento temporal de sus poderes". (Las Constituciones Colombianas Comparadas).

2. Finalmente, en relación con el artículo 3º del Decreto 2525 de 1963, cabe precisar:

En su primer inciso tipifica el delito de asociación para delinquir, en la forma prevista antes por el artículo 208 del C. P., aunque suprimiendo el elemento de propósito permanente, el común acuerdo y recíproca ayuda de los asociados, y rebajando el mínimo de la pena —que era de 8 años de presidio según el Decreto 1258 de 1955— a cinco años. Y en los incisos siguientes acaece: que el segundo consagra una forma atípica de la asociación; el tercero, recarga la pena para los promotores, organizadores, jefes o directores de la asociación o banda; el cuarto establece sanciones para quienes, fuera de los casos de concurso en el delito y encubrimiento, dieren refugio o auxilio en cualquier forma a los asociados para delinquir, aumentando las sanciones en casos de reiteración del auxilio o refugio, y el último exime de responsabilidad a quienes presten auxilio o den refugio al cónyuge o al pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Esta somera enunciación demuestra que se trató de un esfuerzo —que puede o no calificarse de acertado o de técnico— para hacer más operante el antiguo artículo 208, que ha quedado así modificado, en parte tratando de suprimir elementos del antiguo delito de asociación para

delinquir y reformando las sanciones, y en parte adicionando el artículo.

No puede decirse que estas adiciones rebasen la facultad de reformar el artículo 208 del C. P., otorgada por la ley de autorizaciones, porque ese limitado concepto de reforma nos llevaría a la tesis de que el legislador hubiera debido determinar tales reformas, o sea, legislar de una vez sobre la materia, haciendo así inoficiosas, por innecesarias, las autorizaciones extraordinarias que concedió.

Lo cual significa que no existe colisión entre el artículo acusado y la ley, o sea que no se ha infringido, por tal concepto, el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución.

Decisión.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador ad hoc, en uso de la facultad que le confiere el artículo 214

de la Carta Fundamental, *decide*: SON EXEQUIBLES.

a) El efecto 2º del artículo primero de la Ley 27 de 1963;

b) El artículo 3º del Decreto-ley número 2525 de 1963 (21 de octubre).

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Ministerio de Justicia, e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, Carlos Holguín Holguín, Conjuez; Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

FOMENTO DE LA ECONOMIA NACIONAL

Es un servicio público que puede ser prestado por una persona jurídica de derecho privado. Contribuciones. — Su recaudo puede hacerse por personas naturales o jurídicas. — Doctrina de las facultades implícitas. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 101 de 1963.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, marzo 14 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera.*

El doctor César Castro Perdomo, en nombre de los señores Miguel Parga Pantoja, Miguel Sánchez Varela, Helí Bocanegra y de la Asociación de Pequeños y Medianos Agricultores de Colombia (ASOPEMACO), y también en su propio nombre, demanda la declaratoria de in-exequibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 101 de 1963, “por la cual se establece la cuota de Fomento Arrocero”.

Tramitado el juicio en debida forma, se procede a decidir mediante las siguientes consideraciones:

La demanda.

Después de reproducir el texto de las normas acusadas, el demandante, en varios capítulos, señala las disposiciones constitucionales que estima violadas, así:

a) Los artículos 206 y 210 y el ordinal 13 del artículo 76, por cuanto, resumiendo su exposición, dichas disposiciones autorizan el establecimiento de impuestos creados para atender al eficaz funcionamiento de los servicios públicos, percibidos directamente por funcionarios públicos y liquidados por éstos. Y las normas acusadas crean un impuesto indirecto que va a ser recaudado por una entidad de derecho privado como es la Federación Nacional de Arroceros; que en vez de ingresar al patrimonio fiscal del

Estado colombiano y de beneficiarlo, ingresa al de una persona jurídica y acrecienta su patrimonio, y cuyo producto no va a invertirse en el sostenimiento y funcionamiento del Estado colombiano, ni de ninguna entidad descentralizada del orden nacional, ni de ningún establecimiento público nacional, departamental, distrital, ni municipal;

b) El ordinal 2º del artículo 60, ya que, según expresa, “el control fiscal de aquellos dineros se sustrae de las reglas comunes que sobre contabilidad fiscal tiene establecida la Contraloría General de la República”;

c) El ordinal 4º del artículo 76, en razón —dice el demandante—, de que el Congreso no ha expedido la ley sobre planes concretos y programas aptos para el fomento de la industria arrocera, y sin éstos, resulta prematuro crear el impuesto para dicho fomento;

d) El ordinal 20 del artículo 76, porque el producto del impuesto, conforme lo autoriza la ley, será invertido por la Federación Arrocera sin sujeción estricta a los planes y programas respectivos que no han sido expedidos por el Congreso al que corresponde privativamente fijarlos;

e) El ordinal 5º del artículo 78, puesto que el producto de la llamada cuota de fomento arrocero, que tiende a incrementar el patrimonio de la Federación Nacional de Arroceros, es una gratificación en sentir del doctor Castro Perdomo;

f) El artículo 30. Sostiene el demandante que cuando se establece un impuesto como el creado por la Ley 101 de 1963, que no está destinado al sostenimiento de la Administración Pública, se afecta el patrimonio de los particulares y se vio-

la, por consiguiente, el principio de garantía de la propiedad privada.

También estima conculcado el mismo artículo 30 por el siguiente aspecto:

“Por medio del artículo 3º de la Ley 101 de 1963 se dispone la obligación a la Federación Nacional de Arroceros de pretender cumplir el servicio público de recaudar la cuota de fomento arrocero y, además, se ordena que ‘las entidades o empresas que compren o beneficien el grano, serán responsables del monto total de la misma’.

“.....

“Entonces, honorables Magistrados, esta nueva carga fiscal contra un gremio económico y aquella responsabilidad indefinida contra el mismo gremio, por todo el impuesto indirecto que se cause, viola el artículo 30 de la Constitución, pues atenta contra el derecho a la propiedad privada que cada uno de los molineros de arroz tiene en su favor, y contra el principio de que el patrimonio económico de cada cual debe ser respetado. Es claro, según la ley, que en un momento dado se permite por el artículo 2º de la Ley 101 de 1963 que esos industriales dueños de molinos de arroz puedan ser despojados de parte considerable de su patrimonio, en el caso de que los productores del grano, los recolectores del grano, o los consumidores del grano, etc., sean remisos en el pago del nuevo tributo. Por otro lado, esta situación implicaría violación manifiesta del artículo 37 de la Constitución Nacional que dice: “No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles”;

g) El ordinal 10 del artículo 76. Se arguye en la demanda que el Congreso es el llamado a crear los cargos que requiera el servicio público, entre los cuales deben figurar los de aquellos funcionarios encargados de recaudar los impuestos y los de quienes estén autorizados para cobrarlos por jurisdicción coactiva. Mas como la ley acusada sustrae la intervención de tales funcionarios, por cuanto dispone que la Federación Nacional de Arroceros recaude directamente la cuota de fomento, viola el principio del ordinal citado;

h) El artículo 37, puesto que consagra —parece decir el demandante— una obligación irredimible.

Debe notarse que la demanda adolece de serios defectos: porque no precisa cuáles artículos de los acusados violan tal o cual disposición suprallegal sino que parece referirse a todo el contexto de

la Ley 101 de 1963, y porque entre los conceptos de violación y la letra misma de las disposiciones que se dicen quebrantadas, no existe la debida relación.

No obstante, la Corte se ocupará de ella, tratando de desentrañar su sentido, en virtud de lo cual entiende que los argumentos esgrimidos, con excepción de los que acaban de sintetizarse en los literales c), d) y f), no se refieren a los artículos 1º y 2º sino que combaten el 3º, como se verá mejor al precisar los fundamentos del fallo.

Concepto del Ministerio Público.

El señor Procurador General de la Nación opina que las disposiciones impugnadas son exequibles.

Se abstiene la Corte de expresar aquí sus argumentos, porque a los principales habrá de referirse al hacer sus propias consideraciones.

Fundamentos del fallo.

1º Los artículos 1º y 2º de la Ley 101 de 1963 disponen:

“Artículo 1º Seis meses después de promulgada la presente Ley, y con destino al fomento de la producción de arroz, establécese la cuota de fomento arrocero”.

“Artículo 2º Esta cuota consistirá en la suma de un centavo (\$ 0.01) por cada kilogramo de arroz en paddy que se produzca en el territorio nacional”.

El sentido natural y obvio de estas normas es que ellas crean un gravamen indirecto cuyas cuantía y destinación aparecen precisadas, y cuya vigencia se ajusta al mandato del artículo 204 de la Constitución, según el cual una nueva contribución indirecta sólo empezará a cobrarse seis meses después de promulgada la ley que la establece.

Si esto es así, el Congreso al expedir esos dos preceptos, ejerció la atribución constitucional de imponer contribuciones contenida no sólo en el artículo 43 de la Carta —citado a este propósito por el señor Procurador— sino también en el ordinal 15 del artículo 76 correctamente interpretado.

No pueden tacharse de prematuras —como lo hace su impugnador— estas ordenaciones legales, porque la Carta no le ha señalado pauta de tiempo al legislador para crear un gravamen de

esa especie. Únicamente le fijó el plazo para su cobro, respetado expresamente por el diáfano texto del artículo 1º.

Pero si el calificativo se aplica a que no existían planes y programas para el fomento de la producción de arroz, y se dice que por ello se violaron los ordinales 4º y 20 del artículo 76 de la Carta, debe notarse, como lo hace el Procurador, que en el 4º de la ley existe un plan de fomento concebido allí en líneas generales y detallado en el contrato que ordena este mismo artículo celebrar y del cual se hablará adelante.

De otro lado, si el fomento de la economía nacional debe someterse a planes y programas, no parece que la sola creación del gravamen destinado a un fin de esa índole, requiera la preexistencia de aquéllos. Esta es necesaria para su inversión, y de ésta trata en la Ley 101 de 1963, otro artículo no acusado.

De donde se concluye que los artículos 1º y 2º no violan los ordinales 4º y 20 del 76 de la Constitución Nacional.

Tampoco violan el 30 por ninguno de los dos conceptos alegados, ya que no es cierto que la contribución allí establecida no esté destinada a cumplir una función del Estado (el fomento de la industria arrocera), ni que se haya creado en beneficio de un tercero, pues allí se lee lo contrario, o sea que con su producto se fomentará la producción de arroz, y justamente esta función de fomento de un renglón de la economía emana de los ordinales 4º y 20 del Estatuto Fundamental y del artículo 1º del Acto legislativo número 3 de 1959.

2º El artículo 3º acusado dice:

“La cuota de fomento arrocero será percibida directamente por la Federación Nacional de Arroceros, de las entidades o empresas que compren o beneficien el grano; las cuales serán responsables del monto total de la misma”.

Para fijar el sentido de esta disposición, conviene conocer los demás preceptos de la ley que, aunque no acusados, deben tenerse en cuenta a fin de no hacer una interpretación aislada que podría desvertebrar su contenido.

Se desprende del articulado, en efecto, que la cuota creada por el artículo 1º tiene una cuantía señalada en el 2º, donde, a su vez, se precisa que está destinada al fomento de la producción de arroz.

Este fomento, según el artículo 4º, debe hacerse por la Federación de Arroceros, entidad con la cual el Gobierno contratará la prestación

de tal servicio con el objeto de mejorar la calidad del arroz, atender a su consumo interno y propender por el aumento del cupo de exportación.

Para prestar este servicio, la Federación debe “percibir directamente” el gravamen según el comentado artículo 3º, cuyo producto, en conformidad con el 5º, invertirá en aquellos fines. La Federación rendirá cuentas, anualmente, de dichos recaudo e inversión a la Contraloría General de la República.

De donde se concluye:

- a) Que el fomento de la industria arrocera se hace por la Federación Nacional de Arroceros;
- b) Que esta entidad recauda e invierte el producto de la contribución, sin que en ello intervengan funcionarios del Estado;
- c) Que la Contraloría ejerce sobre ambas operaciones —recaudo e inversión— un control posterior anual.

La primera conclusión, o sea que el fomento de la industria arrocera ha sido confiado a la Federación Nacional de Arroceros, se refrenda con la simple lectura del contrato celebrado entre esa entidad y el Gobierno Nacional, en el cual —son palabras del concepto de la Procuraduría— se señalan las actividades que la Federación ha de desarrollar (multiplicar, certificar y distribuir semillas mejoradas de arroz; dar asistencia técnica a los cultivadores; realizar pruebas regionales con variedad del grano; confeccionar estadísticas continuas sobre volumen de producción, costos, beneficio y consumo de arroz en el país; colaborar con el Gobierno en la determinación de la política de exportación de arroz; servir de entidad consultiva del Gobierno en materias relacionadas con la industria arrocera, etc.)” (“Diario Oficial” números 31545 y 31554 de 23 de diciembre de 1964, página 632).

En cuanto a la segunda, es de una elocuencia suma el Decreto reglamentario de la ley, distinguido con el número 1643 de 1964 (“Diario Oficial” número 31429), de cuyo texto surge, con claridad meridiana, que la Federación de Arroceros recauda la cuota e invierte su producto sin la intervención de funcionarios del Estado y que ese recurso “figurará nominalmente en el Presupuesto Nacional”.

La tercera conclusión también está reiterada en el artículo 9º del citado Decreto.

Sobre estos aspectos del problema, considera la Corte:

Como se deja dicho, el fomento de la economía nacional, especialmente a partir del Acto legislativo número 1 de 1945, refrendado a este respecto por el artículo 1º del Acto legislativo número 3 de 1959 en su parte final, es un servicio público del Estado que la ley puede ordenar con sujeción a planes y programas.

¿Puede un servicio público ser prestado por una entidad que ostenta el carácter de persona jurídica de derecho privado como lo es la Federación Nacional de Arroceros?

“Las más modernas teorías —como expresó la Corte en sentencia del 16 de agosto último— responden afirmativamente cuando sus sostenedores, partiendo de la base de la creciente injerencia del Estado en la vida privada, observan que a éste se le van presentando problemas de intervención para cuyo acertado tratamiento se requieren una preparación técnica y unas oportunidades de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos. ‘Para tal evento —como dice Gabino Fraga—, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar de la función administrativa’ ”.

Esta teoría, a la que alude el análisis hecho por el señor Procurador, llamada de la descentralización por colaboración, diversa de la descentralización por servicios o de la descentralización por regiones, y que entre nosotros viene abriéndose paso desde la Ley 76 de 1927 y el contrato en ella originado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, merece, sin embargo, algún distingo que doctrinalmente parece ser necesario.

Y es que existen servicios públicos emanados de la misma soberanía, es decir, aquellos cuya prestación corresponde a la propia esencia del Estado y cuya existencia, necesaria, caracteriza la organización fundamental de las diversas Ramas del Poder Público, que no pueden entregarse a personas privadas, naturales o jurídicas. A nadie se le ocurriría, por ejemplo, otorgarles la facultad de nombrar ministros, la potestad legislativa o el poder jurisdiccional sin convertirlas, previamente, en ejecutores de derecho público de esas actividades. Los llamados “colaboradores” pueden ser incorporados, verbi gracia, a la enseñanza en aquellos países en donde no sea expresamente prohibido hacerlo; pueden prestar servicios industriales y comerciales a nombre y representación del Estado y pueden, en fin, fo-

mentar una industria, en parte por su iniciativa privada y en parte por encargo gubernamental. No se encuentra ninguna norma constitucional que se oponga a ello.

Por cuya razón, cuando a virtud de un contrato ordenado por el legislador, la Federación Nacional de Arroceros, además de su actividad particular de fomento de la industria del arroz —que tenía desde su fundación— realiza ese mismo fomento a nombre del Estado, con pautas generales fijadas en la ley y mejor detalladas en el pacto con el Gobierno, que la convierte en su colaboradora, no se está violando ninguna ordenación implícita o explícita de la Carta y se está, en cambio, modernizando el Estado colombiano en orden al cumplimiento de los fines que las ya citadas disposiciones del constituyente le atribuyeron, en un laudable esfuerzo por propiciar el cambio de viejas estructuras económicas.

De igual modo, el recaudo de contribuciones, función administrativa muy importante, puede hacerse por personas naturales o jurídicas, ya que ello no afecta los fundamentos mismos de la organización esencial del Estado, siempre que así lo ordene la ley. La Carta, a este respecto, sólo da al Presidente de la República la facultad de “cuidar de la exacta recaudación” de las rentas, pero no expresa que sólo puede recaudarlas por medio de empleados de la Administración; otorga a la Contraloría General de la República el control fiscal y a la Cámara de Representantes el examen y fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor. Y en ninguna parte prohíbe que se haga ese recaudo por personas naturales o jurídicas, o manda que se haga por funcionarios públicos únicamente. Por eso el artículo 3º de la Ley 151 de 1959, permite que tal cosa pueda hacerse por mandato de la ley o en virtud de arreglos contractuales.

Además, si el Congreso por mandato constitucional (artículo 76, ordinales 4º y 20), tiene la atribución de fomentar la economía nacional y las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, por fuerza habrá de tener la de señalar los medios adecuados para lograrlo.

La doctrina de la Corte sobre el particular es ésta:

“... Son postulados del Derecho Constitucional, generalmente reconocidos hoy y respaldados por las altas autoridades, los siguientes:

“1. Todos los poderes del Estado que tienen atribuciones constitucionales para ejercer una función, o la obligación de ponerla por obra, tienen también, de acuerdo con los dictados de la

razón, la facultad de escoger los medios necesarios y adecuados a esos fines, siempre que no estén prohibidos y sean coherentes con la letra y el espíritu de la disposición constitucional a que acceden.

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

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

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

“Esta teoría, conocida en Derecho Constitucional Moderno con la denominación de ‘Facultades incidentales o implícitas de los poderes constitucionales’, no es sino la aplicación del principio de derecho natural de que quien debe realizar un fin lícito tiene derecho a emplear cuantos medios legítimos sean necesarios”.

Y tras de ampliar tales conceptos con otras disquisiciones, expresa:

“La suma y sustancia de la doctrina relativa a las facultades implícitas han sido declaradas repetidas veces en términos que han pasado hoy a ser históricos: que el fin para que se las emplea sea legítimo; que esté dentro del precepto constitucional a que esas facultades acceden; que los medios que se adopten en uso de ellas no estén prohibidos y sean claramente adecuados y coherentes también con el espíritu de la Constitución”.

De tales facultades y satisfaciendo todos esos presupuestos hizo uso el legislador al establecer la cuota arrocera: es legítimo el fin a que se endereza; se acomoda a la atribución constitucional a que accede; no está prohibido su recaudo en la forma establecida en la ley, ni el uso de este medio —el más expedito y natural— de percepción e inversión directa del gravamen por parte de la Federación, repugna al ejercicio de la misma facultad, antes bien trasunta su espíritu y a ella se conforma.

De donde se concluye que no es necesario que la cuota en mención sea recaudada por un funcionario público cuando el legislador en ejercicio de la atribución implícita que la expresa de orden constitucional conlleva, autoriza para percibirla a una entidad de derecho privado, dándole a ésta el carácter de colaboradora de la Admi-

nistración como ocurre en el presente caso según el claro mandato del citado artículo 3º.

Sentadas las bases anteriores, conviene examinar, en detalle, las acusaciones formuladas en la demanda que se estudia.

No viola el artículo 3º de la Ley el 206 de la Constitución que preceptúa que no se podrá establecer contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas ni hacer erogación que no se halle incluida en el de Gastos, porque, como lo anota el señor Procurador, no dispone en ninguna forma (el artículo acusado) que la contribución indirecta que por esa ley se crea, no deba figurar en el Presupuesto Nacional. Al contrario, ante el obvio silencio del legislador a este respecto, que es propio de todas las leyes sobre esta materia, el decreto reglamentario estableció que ese recurso (la llamada cuota arrocera), figuraría en el presupuesto. Y de otro lado, el solo disponer que la Federación recaude la cuota, no implica su exclusión del presupuesto.

Tampoco viola el artículo 210 ni el ordinal 13 del artículo 76 de la Carta, por la razón antedicha, sin que se pueda afirmar, como lo hace el acusador, que el producto de tal contribución, en vez de beneficiar al Estado colombiano, va a ingresar y a acrecentar el patrimonio particular de la Federación Nacional de Arroceros, puesto que ésta sólo lo administra, ya que sale del Estado por modo contractual y lo dedica a la prestación de un servicio público que le ha sido encomendado por el mismo Estado a virtud de la ley y del contrato respectivo, y cuya correcta inversión debe comprobar ante la Contraloría General de la República.

Y mucho menos, por la misma razón, puede afirmarse que el artículo 3º decreta una gratificación a la Federación Nacional de Arroceros con violación del ordinal 5º del artículo 78 de la Constitución.

Porque no se hayan creado, con el gravamen, los funcionarios revestidos de autoridad pública, no se ha infringido el numeral 10 del artículo 76 del Estatuto Fundamental, por dos razones: es la primera la de que el Congreso sí determinó quién debía prestar ese servicio de fomento de la industria arrocera, y la segunda porque la regulación del servicio público de que trata el citado ordinal se refiere concretamente a los casos de los artículos 62 y 132 de la Constitución relativos a materias ajenas al tema en discusión.

Finalmente, no se ve cómo pueda hablarse de obligaciones irredimibles y de la consiguiente violación del artículo 37 de la Carta.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en uso de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, y de acuerdo con el concepto del señor Procurador General de la Nación declara que SON EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 101 de 1963.

Cópiese, notifíquese y publíquese.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, José Antonio León Rey, Conjuez; Humberto Ba-

rrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Crótatas Londoño C., Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Antonio Rocha, Conjuez; Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*

EDUCACION PUBLICA

Potestad presidencial reglamentaria y de dirección e inspección. — Por hallarse el artículo acusado vinculado a la parte administrativa de la educación y por ende a las funciones que le confiere la Constitución al Presidente de la República, es inexequible. — Inexequibilidad del artículo 5º del proyecto de ley por la cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se da una autorización a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 30 de marzo de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Aníbal Cardoso Gaitán*.

Debe decidir la Corte sobre la objeción de inconstitucionalidad formulada por el Gobierno al artículo 5º del proyecto de ley “por la cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se destinan unas partidas para los acueductos de Tunja y de Guateque, se declaran de utilidad pública unas zonas de terreno en el Valle de Tenza y se autoriza a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con sede en Tunja, para hacer cesión de unos lotes”.

La disposición acusada establece:

“Artículo 5º Autorízase al Ministerio de Educación Nacional para organizar en la Escuela Normal del Valle de Tenza, al lado de los cursos de capacitación para maestros, programas de preparación de expertos en las diversas ramas técnicas de nivel medio, basados en el primer ciclo de la enseñanza secundaria”.

La objeción de inconstitucionalidad se hizo por el Ejecutivo en los siguientes términos:

“Se observa que el artículo 5º del proyecto es inconstitucional por cuanto la Constitución Nacional, artículo 120, numeral 13, otorga al Presidente de la República, en forma exclusiva, la facultad de reglamentar y dirigir la Instrucción Pública en el país. En virtud de esa norma y en desarrollo de ella, el Ejecutivo tiene la atribu-

ción de dictar por derecho propio todas las normas tendientes a programar, planificar y organizar la educación dentro del territorio nacional, y concretamente la de proveer y determinar la misma organización de los establecimientos en su aspecto funcional. Entonces, cuando el artículo 5º del proyecto dice que se autoriza al Ministerio de Educación para organizar en la Escuela del Valle de Tenza tales o cuales cursos y para que allí se dé este o aquel tipo de enseñanza, se está legislando sobre una materia que corresponde exclusivamente al Presidente de la República y aparece el Congreso dándose (sic) una autorización que el Jefe del Estado constitucionalmente tiene”.

Concepto del Procurador.

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto presentado a la Corte, alude a otros que ha emitido sobre la misma materia constitucional, para reiterar esta vez su opinión antes manifestada.

Conforme al criterio de la Procuraduría, “la función administrativa que compete al señor Presidente, de reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional, no es incompatible con la función legislativa —que obviamente corresponde al Congreso Nacional— de proveer sobre educación pública para alcanzar los fines que el artículo 41 asigna a la intervención estatal cuyo ejercicio no puede entenderse privativamente reservado a la Rama Ejecutiva del Poder Público. La honorable Corte Suprema de Justicia, en reiterados fallos, entre los cuales me permito citar los de octubre 7 y diciembre

16 de 1966, así lo ha dejado establecido con absoluta claridad.

“Con respecto al artículo 5º ahora objetado, se limita a autorizar al Ministerio de Educación Nacional para organizar en la Escuela Normal del Valle de Tenza programas de preparación de expertos en las diversas ramas técnicas de nivel medio. Y no puede estimarse que con esta disposición se vulneren las atribuciones del señor Presidente en cuanto a reglamentación, dirección e inspección de la instrucción pública nacional.

“Y ocurre plantear este dilema :

“O la autorización que contiene el artículo 5º es indispensable a la luz de la Constitución, caso en el cual la norma objetada debe considerarse exequible; o tal autorización es innecesaria, y en este evento se trataría de una disposición inocua o inútil, pero aún así no podría tenerse como contraria a la Constitución Nacional.

“Como con toda nitidez lo expresó la honorable Corte Suprema en su fallo últimamente citado, el numeral 13 del artículo 120 no se puede interpretar en el sentido de que el señor Presidente, como suprema autoridad administrativa tenga la facultad exclusiva y privativa de legislar en materia de educación e instrucción pública; y como lo anotó en la misma sentencia, ‘no existe ninguna disposición constitucional que prohíba al Congreso legislar respecto de materias que atañen a la educación’ y, por el contrario, lo autorizan para ello los numerales 1º y 2º del artículo 76 y el artículo 41 de la Carta”.

Consideraciones de la Corte.

Ya esta Corporación ha estudiado en recientes fallos aspectos importantes de la materia a que las objeciones presidenciales se refieren.

Concretando, como es obvio, el análisis del asunto a la cuestión que suscita la norma objetada, se anticipa que ella toca con atribuciones de orden administrativo educacional que la doctrina en dichos fallos le asigna al Presidente de la República.

Al ocuparse de esta materia la Corte ha dicho lo siguiente :

“Si la Administración es por su naturaleza un obrar para el bien público, esto es, un ejecutar y desarrollar en la práctica previsiones de carácter abstracto que se entienden convenientes para satisfacer las necesidades de la comunidad, no puede menos que actuar en el marco de la potestad de simple ejecución de la ley, porque es a ésta a la que corresponde determinar los cometidos del

Estado y promover y fomentar la actividad adecuada para atenderlos. Es relevante, a este propósito, que el numeral 13 no da al Presidente la facultad para promover y fomentar la educación pública, como quien dice, para tomar la iniciativa respecto de su orientación y de los medios e instrumentos más eficaces para estimularla y difundirla, sino que se limita a autorizarlo para reglamentarla y dirigirla, funciones ambas más propias de la Administración que del Legislativo en cuanto suponen un accionar sobre materia determinada de antemano...”. (Sentencia de 10 de octubre de 1966, aún no publicada).

Al estudiar la Corte la constitucionalidad de la Ley 65 de 1963, por la cual se establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional, expresó :

“De esta breve referencia a los antecedentes constitucionales, cabe deducir, en el momento actual, que el Congreso puede expedir leyes en lo concerniente a materias de la educación, como también el Presidente, además de la facultad reglamentaria a que se refiere el numeral 3º del mismo artículo 120, puede ejercer una reglamentación autónoma o independiente, ‘como suprema autoridad administrativa’; pero cada una de estas Ramas del Poder Público dentro de la respectiva esfera de su competencia, para los fines y con las limitaciones previstas en el actual artículo 41 de la Constitución (artículo 14 Acto legislativo número 1 de 1936) . . . Por otra parte, no existe ninguna disposición constitucional que prohíba al Congreso legislar respecto de materias que atañen a la educación; por el contrario, además de los citados numerales 1º y 2º del artículo 76, el tantas veces mencionado artículo 41 atribuye al Estado en general, en relación con sus órganos adecuados ‘la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados’; pero no en forma limitada o *ad libitum*, sino que determinó el contenido de los futuros preceptos al decir ‘en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos’ ”.

En el fallo proferido por la Corte el 27 de enero de 1967, respecto de las objeciones del Gobierno al artículo 4º del proyecto de ley “por la cual se fomenta la educación secundaria en el Chocó y se dictan otras disposiciones”, expresó :

“Es decir, el Presidente de la República tiene la potestad de desenvolver las normas generales o básicas que contiene la Constitución o que expide el legislador, mediante la formulación de todas las disposiciones de desarrollo y de detalle

necesarias para que los principios fundamentales de la Carta o de la ley sean eficaces, y en los casos necesarios, para el complemento de los armazones básicos del servicio público educativo establecido por la última. Y, además, conducir este servicio hacia un objetivo, el de lograr la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos (función directiva), y ver que tal objetivo se cumpla (función de inspección), sobre las pautas trazadas por el mandato ya citado del artículo 41 de la Constitución. El legislador, entonces, no debe entrar en el campo de la reglamentación, como no debe hacerlo de manera concreta en el de la dirección y la inspección, que son actividades de orden administrativo. Ha de cumplir su tarea legislativa sólo en el pronunciamiento de la regla general y abstracta o en la creación de las estructuras fundamentales para la prestación del servicio por el Estado, sin invadir el terreno administrativo del reglamento específico que el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución asigna al Presidente de la República”.

Respecto del artículo 5º acusado, cabe advertir que su mandato, que autoriza al Ministerio de Educación Nacional para organizar en la Escuela Normal del Valle de Tenza, al lado de los cursos de capacitación para maestros, “programas de preparación de expertos en las diversas ramas técnicas de nivel medio basados en el primer ciclo de la enseñanza secundaria”, se observa que, por hallarse su contenido vinculado a la parte administrativa de la educación y por ende a las funciones que en este ramo le confiere la Constitución al Presidente de la República, tal precepto es inexecutable constitucionalmente, y así debe declararlo la Corte.

El redactor de este fallo, al cumplir con su deber de elaborarlo, lo ha fundado en doctrinas

de la Corte a que se ha referido, que respeta y acata, aunque en el particular expresó su disenso en salvamento de voto a la providencia de la Sala Plena de noviembre dieciséis (16) de mil novecientos sesenta y seis (1966) sobre inexecutable de la Ley 141 de 1961 y el Decreto 253 de julio 11 de 1958 de la Junta Militar de Gobierno.

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, en relación con el artículo 90 de la misma, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara INEXEQUIBLE el artículo 5º del proyecto de ley por la cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se da una autorización a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese al Ministerio de Educación Nacional.

Presidente, *Luis Fernando Paredes*; Magistrados: *Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

ESTADO DE SITIO

Conexidad de las normas con la emergencia enfrentada. — Intervención estatal en época de guerra o de conmoción interior. — Exequibilidad del Decreto 994 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 8 de abril de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Adán Arriaga Andrade*.

El ciudadano Alvaro Copete Lizarralde solicita la invalidación del Decreto legislativo número 994 de 1966, “por el cual se adoptan unas disposiciones sobre la marina mercante colombiana”, que reputa inexecutable por haber sido dictado con invocación del artículo 121 de la Constitución a pesar de no tener, para el demandante, “relación directa con el restablecimiento del perturbado orden público” ni el “carácter intrínsecamente transitorio de toda norma expedida con fundamento en las facultades del estado de sitio”, y porque, además, pretende conferir al Gobierno autorizaciones cuyo origen es privativo del Congreso, para intervenir en la explotación de algunas empresas, y precisamente contrariando la voluntad expresa de las Cámaras Legislativas.

El acto así acusado dispone:

“Artículo 1º Autorízase al Gobierno para que periódicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de fomentar la marina mercante nacional y flota auxiliar de la Armada Nacional y su estado de desarrollo, fije el porcentaje de carga de importación y exportación reservada a los buques de bandera colombiana.

“Artículo 2º Se considera buque de bandera colombiana el que reúna las siguientes condiciones:

“a) Que esté matriculado en el país y su título de propiedad sea registrado conforme a la legislación colombiana;

“b) En cuanto al personal, el Capitán, los Oficiales y como mínimo el 80% del resto de la

tripulación, deberán ser colombianos, habilitados por autoridad competente, debiéndose usar obligatoriamente el castellano en las órdenes de mando verbales y escritas y del servicio del buque, y en las anotaciones, libros o documentos exigidos.

“La Dirección de Marina Mercante Colombiana autorizará a los armadores la contratación de personal extranjero, cuando en el país no lo hubiere capacitado o idóneo o en número suficiente;

“c) Si el propietario fuere una persona natural, deberá ser colombiano, y si se trata de una copropiedad, más de la mitad del valor del buque deberá pertenecer a colombiano, y

“d) Si se trata de una sociedad de capitales, ella deberá estar constituida conforme a las leyes colombianas, y tener en el país su sede real y efectiva, debiendo el Gerente y los dos tercios, por lo menos de los directores, administradores, ser colombianos, y la mayoría del capital pertenecer a personas naturales o jurídicas colombianas.

“No se podrá autorizar el uso de la bandera colombiana a los buques mercantes que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo.

“Artículo 3º Buques cargueros de servicio público marítimo son aquellos destinados al transporte por mar de mercaderías de cualquier embarcador o usuario que desee ocupar sus bodegas, que sirven el tráfico de importación y exportación del país en forma regular, eficaz y continua, y cuyos itinerarios se publican periódicamente.

“Artículo 4º La Marina Mercante Nacional formará parte de la reserva naval de la República, y en este carácter el Gobierno podrá convenir con las compañías navieras las condiciones

particulares que deberán reunir las naves desde el punto de vista de la defensa nacional.

“El Gobierno podrá llamar al servicio del Estado a cualesquiera naves colombianas con su oficialidad y tripulación, en caso de guerra exterior o conmoción interna, y quedarán sometidas a las disposiciones legales y reglamentarias de la Armada Nacional. Esta procurará que el personal de la dotación con que recibe la nave conserve su trabajo a bordo, y tomará las medidas para que los trabajadores desplazados de la unidad no queden cesantes.

“Artículo 5º Los empresarios de transporte marítimo no pueden ser Agentes de Aduana por sí ni por interpuesta persona. Tampoco podrán ser socios o copartícipes en organizaciones cuyo objeto social sea el agenciamiento de Aduanas.

“Artículo 6º La reglamentación del presente Decreto se dictará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de su publicación en el ‘Diario Oficial’.

“Artículo 7º Este Decreto rige desde su sanción”.

Solicitado el concepto del Procurador General de la Nación, éste sostiene la constitucionalidad del decreto.

La Corte considera.

Según el numeral 1º del artículo 120 del Estatuto Fundamental, corresponde al Presidente de la República la función de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Para ese efecto, el artículo 121 del mismo estatuto dispone que, mediante la declaración del estado de sitio y mientras dure la anormalidad, “el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones”; pero no puede derogar las leyes sino limitarse “a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio”, pues debe declarar “restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento, y dejaran de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado”. Finalmente, el artículo 214 confía a la Corte “la guarda de la integridad de la Constitución”, con potestad para “decidir definitivamente sobre la exequibilidad” de los decretos de estado de sitio “cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano”.

El entendimiento armónico de este conjunto de preceptos le ha permitido a la jurisprudencia

deducir, cada vez con mayor precisión, que la finalidad de los decretos extraordinarios cohenestados por el estado de sitio no puede ser diversa del restablecimiento del orden perturbado; que, en cuanto se encamine a tal fin y no rebase las limitaciones absolutas de la Carta, válidas aun para la guerra, la facultad legislativa del Gobierno, si efímera es tan amplia que excede la ordinaria del Congreso; pero que esos decretos de emergencia deben ostentar algunos signos objetivos de su conexidad con el orden público a cuya restauración se enderezan, pues la calificación definitiva de su constitucionalidad, a instancia de cualquier ciudadano, compete a una Rama del Poder distinta de la que los dictó.

Sobre este último aspecto tiene dicho la Corte reiteradamente:

“La necesidad de que, a un mismo tiempo, se ejerzan por el Presidente y por la Corte, facultades calificadoras acerca de la conexidad de un decreto o de una ley con la guarda del orden público, sin que se produzca para ello una colisión de competencias sobre la materia, objeto de la soberana determinación de cada Rama del Poder, indica como natural premisa de una norma procedente la consideración de estas hipótesis:

“1ª En la aplicación de los preceptos pertinentes de la Carta hay casos de manifiesta y clara congruencia de la norma que se suspende o se dicta, con la guarda del orden público.

“2ª Hay casos, así mismo, en que la norma nueva o la que se suspende, no guarda, en forma clara y evidente, ninguna relación con el orden público, y

“3ª Hay casos dudosos, en los cuales no se manifiesta la conexidad del acto legislativo con el orden público. A estas situaciones distintas, que pueden ofrecerse al juicio de la Corte, ha de corresponder una posición también diferente, que consulte la naturaleza propia del fenómeno en cada caso contemplado. Para la primera hipótesis, la declaración de exequibilidad se impone como necesaria consecuencia.

“Para la segunda, es indudable, con fundamento análogo, que la inexecutable debe ser proferida. En los casos dudosos, cuando la vinculación del ordenamiento de carácter legislativo con el orden público, no es clara u ostensible, la prudencia del fallador constitucional le exige decidirse por la exequibilidad, para evitar que pueda perturbarse el cabal cumplimiento del mandato de la Carta, que entrega al Presidente de la República la suprema responsabilidad del orden, finalidad que debe prevalecer, apreciada por el Primer Magistrado, frente a la duda del juzga-

dor respecto a la conexidad del acto de Gobierno con la guarda del orden público. Si se presenta la duda sobre tal relación, es natural que ella se resuelva con la declaración de exequibilidad que haga la Corte, después de comprobar o deducir que no es claro y evidente el que la norma acusada no se vincule a la guarda del orden público. Debiendo la Corte Suprema de Justicia pronunciarse, respecto a la constitucionalidad de un decreto legislativo acusado, hallándose obligada a cooperar armónicamente con el Presidente de la República, a la conservación o restablecimiento de la normalidad, y no estando cierta de la inconnexión de aquél con el orden público, ha de preferir su decisión, por el aspecto de que se trata, en sentido favorable a la vigencia del acto ejecutivo.

“En otros términos: Si la norma del decreto es clara y manifiestamente dirigida a la guarda del orden, se acomoda a las exigencias del Estatuto; si manifiesta y evidentemente no tiene relación con dicho objeto, lo contraría o quebranta. En los casos dudosos, cuando tal relación no es ostensible, la calificación del Presidente sobre la conexidad de la disposición con la guarda del orden público, debe prevalecer”.

Para enjuiciar a la luz de esa doctrina el decreto acusado en su conjunto, conviene examinar por separado las diversas disposiciones que lo integran, siguiendo el orden lógico de las materias reguladas:

El artículo 4º declara que “la marina mercante nacional” hace parte de “la reserva naval de la República”, tanto por el aspecto de “las condiciones particulares que deberán reunir las naves desde el punto de vista de la defensa nacional” como por el de su vocación “al servicio del Estado... con su oficialidad y tripulación, en caso de guerra exterior o conmoción interna”.

Sobre el particular la Ley 92 de 1948 tenía ya dicho:

“Artículo 7º Las embarcaciones marítimas y fluviales administradas directamente por el Gobierno Nacional, o en las cuales tenga participación como accionista, o aquellas que disfruten de subvención nacional, o que simplemente *enarbolan el Pabellón Nacional* (subraya la Corte), constituirán la flota de reserva de la Armada.

“Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá tomar bajo su dirección, administración y fiscalización las unidades a que se refiere el artículo precedente, cuando la situación interna o externa del país así lo exija”.

“Artículo 51. La reserva naval secundaria estará formada por el personal que se encuentre en condiciones físicas y técnicas para desempe-

ñar cargos del servicio activo o auxiliar, estará constituida en la siguiente forma:

“...c) Por los ciudadanos inscritos en los registros de la marina mercante nacional y en las empresas particulares de navegación marítima y fluvial”.

“Artículo 54. El Gobierno podrá llamar las reservas de la Armada en cualquier época que lo estime conveniente, ya sea por razones de índole internacional o por necesidades especiales impuestas por la organización nacional”.

“Artículo 56. Las reservas naval voluntaria y secundaria serán movilizadas en caso de emergencia interna o internacional, y retiradas tan pronto como cese la causa de su llamamiento a filas”.

El nuevo precepto no hace más que resumir y reiterar esas normas preexistentes, típicas de la legislación marcial y cuya exequibilidad no se discute; por lo cual, considerado aisladamente, acaso podría tildársele de redundante o superfluo. Sin embargo, en realidad sirve de adecuada introducción a otra norma, el artículo 2º que define el concepto de “buque de bandera colombiana” para efectos de su incorporación en la “reserva naval de la República”, frente a la notoria vaguedad de la locución arriba subrayada (“embarcaciones... que simplemente enarbolan el Pabellón Nacional”), contrariando ex profeso algunos ordenamientos legales anteriores sobre nacionalidad de los propietarios de la nave y de los oficiales de la misma; comoquiera que unos y otros podían ser extranjeros conforme a los artículos 25, 26 y 89 del Decreto legislativo número 3183 de 1952, adoptado con vigencia permanente por la Ley 141 de 1961, y deben ser necesariamente colombianos, según la prescripción en estudio, con la salvedad allí expresada.

Ahora bien: La conexidad de tales innovaciones del Decreto 994 de 1966 con el restablecimiento del orden público perturbado, salta a la vista, con tanto mayor claridad cuanto que en el Decreto 1288 de 1965 se indican, entre las causas inmediatas de la declaración del estado de sitio, los atentados contra la libertad, la vida y los bienes de las personas; los desórdenes, tumultos y choques ocurridos; la inseguridad social y la aparición de alarmantes formas de delincuencia, fenómenos todos cuyo tratamiento y represión exige medidas militares, como lo son las comentadas. De las cuales tampoco puede afirmarse, con el demandante, “que requieren ser convertidas en legislación permanente”, pues nada en sus términos repugna a la vigencia transitoria que la Constitución les asigna.

Admitida la exequibilidad (para la Corte manifiesta) de los artículos 2º y 4º del decreto acusado, el artículo 1º, que autoriza la asignación periódica de porcentajes de carga a las naves de bandera colombiana, aparece íntimamente ligado con ellos en cuanto tiende a "fomentar la marina mercante nacional y flota auxiliar de la Armada Nacional", y por ese aspecto participa de la conexidad con el restablecimiento del orden público que de los mismos se predica.

Además, en la motivación del decreto se lee: "Que es deber del Gobierno Nacional proteger y estimular el desarrollo de la Marina Mercante Colombiana, a cuyo efecto es necesario dotarla de un instrumento que le permita dar adecuada y equitativa participación a dicha marina en la distribución de la carga de importación y exportación, cuyo constante aumento ha creado congestiones y demoras en la movilización de los cargamentos, con serio deterioro de los mismos, y recargos injustificados en los costos de operación". Con lo cual, junto a la necesidad de estimular el desarrollo de unos cuadros de reserva cuyo potencial aumenta la capacidad defensiva de la Armada Nacional, se invocan otras circunstancias, como la congestión de los puertos, las demoras en la movilización de mercancías y el recargo injustificado en los costos de operación, de notorio carácter económico. Y también, el Decreto 1288 de 1965 hizo hincapié en "los problemas económicos que afectan a la nación", al señalar los factores determinantes de la declaración de estado de sitio.

En cuanto al "carácter intrínsecamente transitorio que debe tener toda norma expedida con fundamento en las facultades del estado de sitio", según reclama la demanda, más bien que un requisito adicional es un elemento de orientación para apreciar el grado de conexidad de tales normas con la emergencia por ellas efrenada. De ahí que la Corte haya expresado:

"Cuando por decreto se legisla sobre cosas que por su naturaleza exigen reglas de carácter permanente y no soluciones circunstanciales y transitorias, empieza a descubrirse con bastante claridad la incongruencia de la medida legislativa con el restablecimiento del orden público, desde luego que el ostensible propósito de la norma no consiste en resolver situación alguna de emergencia sino que tiende a regular íntegra y permanentemente la materia como lo haría el Parlamento en ambiente propio de la normalidad constitucional". (Sentencia de 5 de agosto de 1958).

En el caso concreto que se estudia, sólo el adverbio "periódicamente", referido a la fijación

del porcentaje de carga reservado a los buques de bandera colombiana, podría suscitar alguna duda sobre la vocación permanente de la medida, que se desvanecería al observar cómo la periodicidad es compatible con cualquier lapso de tiempo, largo o breve.

Y aunque en la motivación del decreto impugnado se aduce igualmente la conveniencia de una "legislación similar a la adoptada en la mayoría de los países sobre protección de sus respectivas marinas mercantes nacionales", es argumento que, si nada pesa en favor de la constitucionalidad, tampoco la excluye. Pues ya tiene dicho esta Corporación:

"La transitoriedad de la norma legislativa dictada por el Gobierno es característica que de un modo general debe satisfacer el ordenamiento del estado de sitio, porque con base en las facultades extraordinarias correspondientes no han de tomarse disposiciones que por su naturaleza son de carácter permanente. Sin embargo, esta consideración no es óbice para que en ciertos casos de urgencia se den preceptos de estado de sitio que impliquen un cambio de legislación respecto de la que se suspenda, en razón de la emergencia misma, por imponerlo así la necesidad de orden político, social o económico que confronta el Ejecutivo. Tales normas, muy singulares dentro del régimen jurídico extraordinario, sustituyen la legislación suspendida, por otra acorde con la necesidad del restablecimiento del orden. Expedida tal legislación, es posible que por el acierto de sus disposiciones, más ventajosas que las precedentes, sea conveniente reiterarlas por el legislador ordinario, para que prolonguen su efecto benéfico una vez levantado el estado de sitio. A ello, en modo alguno, se opone la transitoriedad que deben tener los preceptos legislativos correspondientes. Porque lo prescrito en la Carta es que cesen de regir los mandatos de carácter legislativo cuando el orden público se restablezca.

"El Congreso, con autonomía, puede realizar ese paso de la norma transitoria a una permanente, a través de su función propia de legislador, que no es incompatible con el estado de sitio, menos ahora cuando por mandato del Acto legislativo número 1 de 1960, debe permanecer reunido mientras perdure tal estado.

"Debe, por tanto, pensarse, al juzgar sobre la transitoriedad de los decretos legislativos, y acerca de su constitucionalidad, en que a veces el legislador extraordinario puede verse obligado a expedir normas que, además de ser medio adecuada para el restablecimiento de la normalidad, por

su naturaleza sean idóneas para regular estados permanentes de derecho. Ello, por sí solo, no conllevaría inconstitucionalidad.

“Esto no significa que en el examen que le corresponde hacer a la Corte, si halla claro que la norma es apta para situaciones permanentes, pero que no enfrenta una situación transitoria de perturbación del orden público, carezca de apoyo en la insatisfacción de este presupuesto para declarar inexecutable tal disposición”. (Sentencia de 18 de mayo de 1966).

Todavía el acusador ataca por otro flanco, con razones serias, el ordenamiento en examen:

“A través del artículo 121 —arguye— el Ejecutivo no puede asumir jamás la integridad de la función legislativa que corresponde al Congreso, porque hay atribuciones que pertenecen a éste de manera exclusiva, por suponer una colaboración entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva. Así, a través del estado de sitio el Gobierno nunca puede ejercer la atribución del Congreso de investir al Presidente de facultades extraordinarias, consagrada en el ordinal 12 del artículo 76, como tampoco la asignada en el ordinal 11 del mismo artículo de dar autorizaciones al Gobierno en materias administrativas.

“El Gobierno es *uno* ejerza cualquiera de las facultades que tiene por virtud del ordenamiento constitucional. Por tanto, es un contrasentido lógico que el Gobierno se autorice a sí mismo para realizar un acto determinado.

“El Gobierno no puede ampliar la órbita de su propia competencia a través de dicotomizar el papel que le corresponde según las funciones que ejerza. En otras palabras, el Gobierno legislador no es diferente del Gobierno administrador y, por ello, si carece de competencia para realizar determinado acto dentro de sus funciones ordinarias, no puede auto-otorgárselas obrando con funciones extraordinarias.

“Y es que al respecto solo pueden darse tres hipótesis:

“a) El Gobierno tiene competencia para dictar una disposición en virtud de las excepcionales facultades que le otorga el artículo 121, en cuyo caso la disposición debe estar consagrada directamente por un decreto legislativo, con la firma de todos los Ministros;

“b) El Gobierno tiene competencia para producir un acto dentro de sus atribuciones ordinarias, evento en el cual sobra una autorización dada por decreto legislativo;

“c) El Gobierno carece en absoluto de esa competencia, que no puede ser adquirida sino a través de una ley expedida por el Congreso.

“Basta hacer una breve composición de lugar para que resalte el contrasentido que implica la práctica que se acusa. ¿Qué fundamento lógico puede tener un decreto que dice: ‘El Presidente de la República autoriza al Gobierno para señalar el porcentaje de carga reservada a los buques de bandera colombiana’? No es el propio Presidente el Jefe del Gobierno que recibe la pretendida autorización?

“Pero si resulta sobre modo evidente que una disposición de este carácter no tiene fundamento lógico y, por tanto, quebranta el límite del artículo 121, el asunto sube de punto si la autorización que se pretende otorgar versa precisamente sobre materia que implique intervención de Estado.

“Dice el artículo 32 de la actual Codificación:

“‘El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

“‘Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12, de la Constitución’.

“Este precepto proviene de la reforma de 1945 y sustituyó el artículo 28 de la Codificación de 1936, 11 de la enmienda constitucional de aquel año, que disponía:

“‘El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias y empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

“Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara’.

“La comparación de los dos preceptos, por lo que hace al asunto que nos ocupa, nos muestra cómo mientras en 1936 el órgano interventor era el propio Congreso, puesto que la intervención debía realizarse ‘por medio de leyes’, a partir de 1945 el órgano interventor es el Gobierno cuando para ello exista ‘mandato de la ley’. Pero esta ley tiene que ser precisamente dictada por el Congreso, tanto que ni siquiera está permitido investir al Gobierno de facultades extraordinarias, para el ejercicio de esta atribución. Aunque yo he criticado el hecho de haber excluido la intervención de Estado de las materias que pue-

den ser objeto de facultades extraordinarias, un estudio más a fondo del problema me ha llevado a concluir que esta exclusión no solo es lógica, sino que resulta casi obvia, porque al fin de cuentas el autorizar al Gobierno para intervenir en las industrias no es sino una modalidad del otorgamiento de funciones legislativas y, por tanto, siempre tiene que aparecer la actividad del Congreso y orden a investir al Gobierno de esta potestad.

“Si aceptamos que una norma legal es la que crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter general, no puede remitirse a duda que las disposiciones que se dictan para realizar la intervención de Estado tienen carácter de verdaderas leyes. Supongamos que el Gobierno, en ejercicio de las autorizaciones de que habla el decreto acusado, determina cualquier porcentaje de carga reservada para los buques de bandera colombiana. ¿No crearía una situación jurídica de carácter general, cuya esencia es típicamente legislativa? ¿Y no tendríamos el caso extravagantísimo de que esa potestad verdaderamente legislativa nace de una disposición dictada por el propio Gobierno? ¿No resulta meridianamente claro que en materia de intervención de Estado es imprescindible la colaboración de las Ramas Legislativa y Ejecutiva?”.

Los argumentos así expuestos en la demanda carecen de base firme.

Cuando glosan una supuesta dicotomía del Gobierno legislador que autoriza al Gobierno administrador para realizar actos que exceden sus funciones ordinarias, basta observar que tal desdoblamiento no emerge del decreto impugnado con las características indicadas. Desde luego, una norma legislativa (ya provenga del Congreso o ya del Presidente en razón del estado de sitio) es susceptible de desarrollos reglamentarios y requiere mecanismos y procedimientos de ejecución que corresponden al ámbito propio del Gobierno, marcado por la Carta. Lo que ahora se examina tiene fuerza transitoria de ley, en cuanto permite “dar adecuada y equitativa participación” a los buques de bandera colombiana “en la distribución de la carga de importación y exportación”. Pero la fijación periódica del porcentaje concreto de esa participación será acto de simple reglamento o ejecución del precepto sustancial y, por serlo, compete de todos modos al Gobierno.

En lo atinente a la ineludible colaboración de las Ramas Legislativa y Ejecutiva para la intervención en las industrias y empresas públicas y privadas que prevé el artículo 32 del Estatuto y

a la excepción que éste consagra, los planteamientos del impugnador coinciden con la doctrina de la Corte, que en otras oportunidades ha expresado:

“Intervenir quiere decir jurídicamente, imponer a los explotadores o dueños de las industrias ciertas normas de actividad o funcionamiento para obtener los fines indicados en el mismo artículo”. (G. J., Tomo XLVII, pág. 603).

“Quiso el constituyente que fuese el Congreso el que adoptase las medidas tocantes con la intervención; que ésta no se hiciese sino previo mandato legal, seguramente porque no creyó conveniente dejar en el Ejecutivo la adopción de tan grave medida. Y si tal ordenamiento resulta del Estatuto, es porque quien lo expidió pensó, sin duda, que disposiciones tan trascendentales como son las que afectan o pueden afectar la estructura económica de la Nación, a través de la amplitud o las restricciones de la libertad de industria, debían discutirse y adoptarse por los representantes del pueblo en las Cámaras Legislativas”. (G. J., Tomo LXV, pág. 34).

Solo que esa plausible doctrina se refiere a la intervención estatal en épocas de normalidad, para regular situaciones permanentes, susceptibles, por tanto, del amplio estudio y la dilatada controversia que caracterizan la función parlamentaria. Pero en tiempos de guerra o de conmoción interior cuya gravedad justifique el estado de sitio, es cuando con más frecuencia se presenta la necesidad de intervenir súbitamente las actividades, operaciones y negocios de los particulares para la defensa del país o la restauración del orden, aunque los efectos de las medidas queden circunscritos a la duración de la emergencia. Por lo mismo, las medidas de intervención en estado de sitio no son las reguladas por el artículo 32 de la Ley de Leyes, “con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”, sino “las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones”, en los eventos contemplados en el artículo 121 y con el propósito de restablecer la normalidad.

Si, pues, la “adecuada y equitativa participación” de la marina mercante colombiana “en la distribución de la carga de importación y exportación”, mediante la fijación periódica de una cuota o porcentaje, no fuere un simple estímulo para su subsistencia y desarrollo, como la

motivó el Gobierno, sino una medida de intervención en la industria del transporte, tampoco resultaría violatoria de la Carta.

Es pertinente agregar, prohiéndolo, este aparte de la vista fiscal:

“Alega el demandante que por Decreto legislativo número 994 se contrarió el querer del Congreso, puesto que esas medidas habían sido incluidas en un proyecto de ley que el Senado de la República negó; no hay prueba alguna de que lo mismo que adoptó el Gobierno por el Decreto acusado hubiera sido lo rechazado por el Senado. Pero aun cuando lo fuera, es posible que una medida negada por el Congreso en tiempos de normalidad deba adoptarse en época de anormalidad, precisamente para regresar a aquélla”.

Finalmente, el artículo 5º del acto acusado (pues el 3º contiene apenas la definición reglamentaria de los buques cargueros de servicio público marítimo) prohíbe a los transportadores de servicio público marítimo, sin distinción de nacionalidad, ser Agentes de Aduana o “socios o copartícipes en organizaciones cuyo objeto social sea el agenciamiento de aduanas”. Ninguna referencia a esta materia trae la motivación del decreto, ni es objeto de especial comentario en la demanda, ni a ella alude el concepto de la Procuraduría. Pero sí se observa que la de aduanas es una de las principales rentas del fisco nacional; que el contrabando en general deteriora la economía de cualquier país, y el de armas en particular debe ser prevenido y reprimido dondequiera para la restauración de la normalidad, y

que la concurrencia en unas mismas personas de las calidades de empresarios de transporte y de agentes de aduana puede ofrecer peligros en esos campos, aparece cuando menos dudoso que la norma no tenga ninguna relación con el restablecimiento del orden público perturbado o que repugne a su transitoriedad característica. De donde, según la doctrina transcrita al comienzo de este proveído, la prudencia del fallador debe inclinarlo por la exequibilidad.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia—Sala Plena—, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara que ES EXEQUIBLE el Decreto 994 de 1966.

Comuníquese a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, notifíquese, cópiese e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Presidente, *Luis Fernando Paredes A., Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Efrén Osejo Peña, Antonio Moreno Mosquera, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.



ESTADO DE SITIO

Los decretos legislativos deben ajustarse a los requisitos: el de la conexidad de la norma con el restablecimiento del orden público; y el de la transitoriedad de la misma en la medida de la duración del estado de emergencia. — Cancelación de cartas de naturaleza. No puede hacerse por motivo distinto del de obtener título de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior. El Confinamiento-Retención. — Es exequible el Decreto 2686, con excepción de su artículo 2º. Es inconstitucional y, por lo tanto, inexecutable el artículo segundo (2º) del Decreto 2686 de 1966, en cuanto ordena imponer a los colombianos por adopción la sanción de cancelación de la carta de naturaleza y, como consecuencia de ello, su expulsión del territorio de la República; por lo tanto, es inexecutable el párrafo del mismo artículo en cuanto provee a la manera de proceder a la cancelación de tal carta.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 11 de abril de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*.

El Congreso de la República, mediante proposición de sus Cámaras, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, dispuso pasar a la Corte el Decreto legislativo número 2686 de 26 de octubre de 1966, para que decida sobre su constitucionalidad.

Privada en esta ocasión del señalamiento por el Congreso, de los motivos o reparos que lo determinaron a someter al juicio de la Corte la legitimidad del Decreto en referencia, no tiene esta corporación —como ocurre en los casos de objeciones del Gobierno por inconstitucionalidad de los proyectos legislativos o de demandas de inexecutableidad propuestas por los ciudadanos contra las leyes—, una base a que haya de contraerse su actividad y que en este caso, en que la decisión es reclamada en término angustioso, le haría más expedito el desempeño de su tarea, tanto más cuanto que está descartada en esta oportunidad la audiencia del Procurador General de la Nación. No obstante lo cual, en cumplimiento de su deber, procederá a revisar todas las disposiciones del decreto *sub judice*.

Su texto, que aparece publicado en el Diario Oficial número 32074 de 5 de noviembre de 1966, reza así:

“DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 2686 DE 1966

“ (octubre 26)

“*por el cual se adoptan unas medidas
sobre 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

“ *Considerando:*

“Que en algunas regiones del país vienen operando grupos armados que han coordinado su acción obedeciendo a planes subversivos internacionales públicamente enunciados en la Conferencia Tricontinental celebrada recientemente en la Habana;

“Que, si bien esos grupos no constituyen peligro serio para la estabilidad de las instituciones nacionales y su acción ha venido siendo controlada y reprimida por las Fuerzas Armadas de la República, la actividad delictuosa que ellos cumplen se traduce en frecuentes bajas de Oficiales, Suboficiales y Soldados, en sacrificio de

campesinos inocentes y en fuertes erogaciones que el control y prevención de ella obliga a efectuar con perjuicio del desarrollo de los planes destinados a elevar el nivel de vida de las clases populares más pobres;

“Que la actividad subversiva de las indicadas bandas es frecuentemente estimulada, muchas veces por escrito y en declaraciones públicas, por personas o asociaciones desde los centros urbanos;

“Que las actividades subversivas de esas bandas también se adelantan, como es público y notorio, con el estímulo y bajo la inspiración de gobiernos extranjeros, lo cual significa una indebida y reprobable intervención de éstos en los asuntos internos del país;

“Que es intolerable que colombiano alguno preste su cooperación a esa intervención extranjera para el sacrificio de las vidas de sus compatriotas, la perturbación de la economía nacional y la obstaculización de los planes de mejoramiento popular, y

“Que es deber del Gobierno adoptar todas las medidas indispensables para que la acción pacificadora de las Fuerzas Armadas pueda cumplir con la mayor eficacia y sin los riesgos adicionales que crea para ellas y para la población civil la complicidad de ciertos sectores en la actividad subversiva,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Los colombianos contra quienes haya graves indicios de que se hallan vinculados a actividades subversivas o hayan estimulado esas actividades por declaraciones públicas según listas que elaborará el Departamento Administrativo de Seguridad, sujetas a la revisión del Consejo de Ministros, estarán sometidos a vigilancia policiva y por consiguiente no podrán ausentarse del lugar de su residencia sin previo aviso a la respectiva oficina del Departamento Administrativo de Seguridad, o al Alcalde del lugar, aviso en el cual deberán indicar en qué momento van a ausentarse, el motivo y duración de su ausencia y el lugar de su destino. Este aviso deberá darse con anticipación no menor de veinticuatro horas. La omisión del aviso será sancionada con arresto incommutable hasta por treinta días que será impuesto por las autoridades de policía.

“Artículo 2º Si se tratare de un extranjero residente en el país, la infracción a lo dispuesto en el artículo anterior dará lugar a su expulsión del territorio nacional, y, si estuviere nacionali-

zado, a la cancelación de la Carta de Naturaleza y a la posterior expulsión del territorio nacional.

“Parágrafo. Las medidas a que se refiere este artículo se aplicarán por el Departamento Administrativo de Seguridad. Empero, es entendido que la cancelación de Cartas de Naturaleza requiere decreto del Gobierno y que las órdenes de expulsión del territorio nacional por las razones previstas en este decreto deberán ser previamente consultadas con el Ministro de Relaciones Exteriores.

“Artículo 3º El Ministro de Gobierno procederá a cancelar, previo concepto del Consejo de Ministros, la licencia para las publicaciones periódicas en las cuales se incite a subvertir el orden público, se haga la apología del delito o en cualquier forma, se pida cooperación para los grupos armados que en conexión con movimientos políticos internacionales operan en el territorio colombiano.

“Mediante la aplicación del mismo procedimiento se cancelará la licencia para funcionamiento de cualquier estación radiodifusora que incurra en los hechos aquí mencionados.

“Artículo 4º Las personas que individual o colectivamente incitaren de palabra o por escrito a prestar apoyo a las bandas subversivas y las que de cualquier manera prestaren ayuda para las actividades de esas bandas, incurrirán en la pena de presidio de uno a cinco años que le será impuesta mediante el procedimiento de Consejos de Guerra Verbales, sin perjuicio de las penas a que sean acreedores en caso de concurso de delitos.

“Artículo 5º Incurrirán en la sanción de decomiso de sus elementos las imprentas que publiquen hojas sueltas o publicaciones periódicas u ocasionales en las cuales se invite a prestar apoyo a actividades subversivas en el país.

“Las personas que distribuyan o hagan circular las publicaciones indicadas, incurrirán en arresto incommutable por treinta (30) días, que les será impuesto por las autoridades de policía del respectivo lugar, y el decomiso corresponderá decretarlo a las autoridades de policía del sitio en donde funcione el respectivo establecimiento.

“Artículo 6º Los pasaportes ya expedidos o que expidan en el futuro las autoridades colombianas no son válidos para viajar a la República de Cuba. Al colombiano o extranjero naturalizado a quien se le comprobare haber visitado la República de Cuba con posterioridad a la fecha del presente Decreto, le será retirado su pasa-

porte y no se le podrá expedir otro nuevo sin expresa autorización escrita del Ministro de Relaciones Exteriores, previo concepto del Departamento Administrativo de Seguridad.

“Artículo 7º Previo concepto del Consejo de Ministros sobre cada caso individual, el Departamento Administrativo de Seguridad podrá confinar en determinadas regiones del territorio nacional a las personas contra quienes existan graves indicios de que atentan contra la paz pública, y las que tomen parte en la organización de actos destinados a perturbar el orden público o a impedir a las autoridades el normal ejercicio de sus funciones.

“Si la persona confinada se ausentare sin licencia otorgada por el Departamento Administrativo de Seguridad del lugar correspondiente, incurrirá en arresto inmutable de sesenta días, que le será impuesto por la respectiva autoridad de policía.

“Artículo 8º Este decreto regirá desde su sanción y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Lo primero que se observa es que, al estudiar la Corte, para decidir sobre su exequibilidad, un Decreto legislativo dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades de estado de sitio que le confiere el artículo 121 de la Carta, necesariamente ha de subordinar el análisis a las exigencias constitucionales requeridas para la adopción de los ordenamientos extraordinarios de esa naturaleza.

Es bien sabido que, por virtud de la declaración de estado de sitio y mientras éste dure, tiene el Presidente de la República, como lo dispone el artículo 121 del Estatuto, “además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la Guerra entre naciones”; que “los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros”; que, en lo tocante con las leyes, puede el Gobierno por medio de aquellos decretos producir “la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio”; y que los mismos decretos “dejarán de regir al restablecerse el orden público” (artículo 118 ordinal 8º).

Si, pues, en estado de sitio, por razón de éste y con la finalidad de atender a la guarda o restablecimiento del orden público, puede el Presidente de la República, en la extensión de las permisiones no ya de la ley positiva sino de las del Derecho de Gentes, estatuir sobre materias no regladas y suspender las regulaciones incom-

patibles con el estado de anormalidad, y siempre dentro del límite intraspasable de no contrariar las normas de la Constitución de obligatorio imperio en todo tiempo, es claro que los decretos legislativos que en la situación de emergencia dicte, para ser exequibles, han de ajustarse a dos requisitos indispensables que nítidamente fluyen de los artículos 121 y 118 ordinal 8º, a saber: el de la conexidad de la norma con el restablecimiento del orden público; y el de la transitoriedad de la misma en la medida de la duración del estado de emergencia.

Decantado está el contenido de tales conceptos en las setencias de esta corporación de fecha 28 de junio de 1956 (LXXXIII, pág. 25 y ss.), 5 de agosto de 1958 (LXXXVIII, pág. 484 y ss.), 18 de mayo y 25 de julio de 1966 (las dos últimas aún no publicadas en la Gaceta Judicial), lo que obviamente excusa la reiteración del análisis de aquellas nociones. Basta, pues, por vía de síntesis afirmar una vez más su elemental significado: consiste la conexidad de un decreto de estado de sitio en el hecho de que su preceptiva esté dirigida y vinculada a la guarda o restablecimiento del orden; y la transitoriedad en que esa preceptiva, por no legislar sobre materias que exijan reglas de carácter permanente, no implique o requiera la supervivencia de la misma, como tal, más allá del restablecimiento del orden. Adviértase que los dos conceptos están íntimamente vinculados entre sí.

Por lo tanto, la Corte al ventilar la acción o querrela de inexecutable de los decretos de estado de sitio, ha de examinar, ante todo, si ellos cumplen con las exigencias de conexidad y transitoriedad que se acaban de enunciar, circunstancias que de resultar establecidas darán la tónica de la legitimidad constitucional de tales ordenamientos como Decretos legislativos, sin perjuicio de que luego deba elucidarse si sus normas, en la sustancialidad de las mismas, no infringen precepto alguno de la Constitución de aquellos cuyo régimen o efectos se imponen en todo tiempo, como son, por ejemplo, en punto de garantías individuales, los cánones 22, 25, 28, 29, 34, 37 y 53, y en materia de institucionalidad política los que determinan el establecimiento y organización de las Ramas del Poder Público.

Asentados estos prolegómenos, cumple el verificar si el decreto en examen satisface las dichas condiciones de conexidad y transitoriedad en relación con el estado de sitio.

La conexidad del Decreto.

La motivación de este acto gubernativo, proferido por el Presidente de la República “en uso

de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional”, muestra que fue dictado, considerando: que en algunas regiones del país vienen operando grupos armados que han coordinado su acción en obediencia a planes subversivos internacionales de conocimiento público; que la actividad delictuosa que esos grupos cumplen se traduce en frecuentes bajas de oficiales, suboficiales y soldados, en sacrificio de campesinos inocentes y en fuertes erogaciones que el control y prevención de esa actividad imponen; que ésta es frecuentemente estimulada, muchas veces por escrito y en declaraciones públicas, por personas o asociaciones desde los centros urbanos, y también se adelanta con el estímulo y bajo la inspiración de gobiernos extranjeros; y que es deber del Gobierno adoptar todas las medidas indispensables para que la acción pacificadora de las Fuerzas Armadas pueda cumplirse con la mayor eficacia y sin los riesgos adicionales que para ellas y para la población civil crea la complicidad de ciertos sectores en la actividad subversiva.

Brilla al ojo que los hechos que movieron al Presidente de la República a dictar el decreto que se contempla son constitutivos de una situación de desorden, no esporádica, sino sistematizada, que, producida dentro del estado de sitio que vive el país, agrava la emergencia y dificulta el retorno a la normalidad; y que todas las determinaciones del decreto, cuyo texto se transcribe en el principio de esta providencia, dirigidas están a reprimir las actividades subversivas a que la motivación del ordenamiento se refiere, por lo cual es indiscutible la *conexidad* del mismo, en la integridad de su preceptiva, con el restablecimiento del orden público.

La transitoriedad del Decreto

No puede negarse que sus normas puestas están para contrarrestar los hechos de subversión ocurridos en tiempo de turbación del orden público y producir en él sus efectos, sin que ninguna de ellas esté llamada a regir situaciones que hayan de causarse con posterioridad al levantamiento del estado de sitio. Quiere decir que el Decreto, salvo lo tocante con su artículo 2º en cuanto determina la pérdida absoluta de la nacionalidad adoptiva —punto cuya inexecutable se ventilará luego—, satisface el requisito de la transitoriedad que han de tener los ordenamientos de su especie.

Materialidad de las normas sub iudice.

Ya se sabe que la tarea de indagar acerca de la legitimidad constitucional del decreto enjui-

ciado, no acaba con verificar las circunstancias de su conexidad y su transitoriedad en relación con el estado de sitio. Sino que es preciso considerar sus normas, en la individualidad de las mismas, frente a la Ley de Leyes.

Siendo el orden público la tranquilidad general resultante del ordinario funcionamiento de las instituciones que presiden la organización, conservación y marcha de la sociedad, el constituyente no podía menos de consagrar, para guarda y tuición de ese bien supremo, una preceptiva de privilegiada jerarquía que dotase al Presidente de la República de poderes suficientes a impedir, contrarrestar y remediar la alteración de tal orden. De ahí el artículo 121 de la Carta que, al regular el estado de emergencia sobre la base de la declaratoria formal de turbación del orden público, llega hasta investir al gobernante de las facultades del Derecho de Gentes para la Guerra entre naciones. Por lo que, (como atrás se dijo), puede el Presidente, mediante los decretos que con la firma de todos los ministros dicte, no sólo suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, sino aun estatuir sobre materias no legisladas, todo ello en cuanto mantenga sin quebranto alguno aquellos cánones de la Constitución cuya operatividad no puede marginarse ni suspenderse en tiempo alguno. Se mantiene siempre el estado de derecho, esto es, el imperio de un sistema de instituciones jurídicas ciertas, que garantizan la convivencia social y al que está sometida la nación misma con sus legisladores, gobernantes y jueces, y todos sus habitantes.

Aunque al Derecho de Gentes haya podido señalársele por algunos críticos como un derecho incierto, la verdad es que sus principios, para la regulación de la guerra entre naciones, se encuentran recogidos en los protocolos de las grandes asambleas mundiales, en convenios públicos, en los fallos de los tribunales internacionales y en la práctica de los países civilizados; y ese derecho lo registran en sus obras los tratadistas de Derecho Internacional. Sus dictados —que miran a relaciones de diferente orden: las del Estado con sus nacionales, las del Estado con los extranjeros residentes en su territorio y las del Estado con los demás países, ya beligerantes, ya neutrales—, son en principio un trasunto del derecho natural, resonante en la conciencia de los hombres y cuya entidad acata nuestra legislación positiva, cuando en el artículo 4º de la Ley 153 de 1887 enseña que “los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos”, y en aquellos preceptos del Derecho

Civil que consagran la moral como predicamento de validez en los actos jurídicos.

Ahora bien: repasados los artículos del Decreto 2686, no encuentra la Corte que por ellos —con la excepción de que se tratará luego— se vulnere la Carta. Todas esas disposiciones, ya en cuanto someten a vigilancia a los indiciados de subversión. Ya en cuanto imponen a los incitadores o auxiliares de la misma, sanciones (inclusive la expulsión de extranjeros y el decomiso de elemento de imprenta y publicaciones sediciosas), de competencia bien de la policía, bien de los consejos de guerra; ya en cuanto prescriben la invalidez de los pasaportes para viajar a la República de Cuba, como también la posibilidad del arraigo en determinadas regiones del país para las personas contra quienes existan graves indicios de que atentan contra la paz pública, no son sino una aplicación de las facultades que dentro del estado de emergencia competen, aun por Derecho de Gentes, al gobernante supremo, según el artículo 121 de la Carta, y un desarrollo, en tan grave circunstancia, de otros cánones fundamentales como son el artículo 16 y el 120 en su ordinal 7º, conforme al último de los cuales corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado”.

Cancelación de Cartas de Naturaleza

No puede legitimarse la segunda parte del artículo 2º, cuando, por vía de sanción a los colombianos por adopción que, habiendo sido sometidos a vigilancia de policía, se ausentaren del lugar de su residencia sin previo aviso a la autoridad respectiva, dispone que ello dará lugar “a la cancelación de la Carta de Naturaleza y a la posterior expulsión del territorio nacional”. Mandato que se complementa con el parágrafo del mismo artículo cuya letra es así: “Las medidas a que se refiere este artículo se aplicarán por el Departamento Administrativo de Seguridad. Empero, es entendido que la cancelación de Cartas de Naturaleza requiere decreto del Gobierno y que las órdenes de expulsión del territorio nacional por las razones previstas en este decreto deberán ser previamente consultadas con el Ministro de Relaciones Exteriores”.

El Estatuto, luego de definir en su artículo 8º quiénes son nacionales colombianos, ya por nacimiento, ya por adopción, y de clasificar entre los segundos, en primer término, a “los extranjeros que soliciten y obtengan Carta de naturalización”, dispone en el artículo 9º que “la calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir Carta de naturalización en país extran-

jero, fijando domicilio en el exterior, y podrá recobrase con arreglo a las leyes”.

Y al señalar en el artículo 120 las atribuciones del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, le asigna en el ordinal 17 la de “expedir carta de naturalización, conforme a las leyes”.

En ninguna norma de la Constitución se otorga al Presidente, ni a otra autoridad u órgano alguno del Poder Público, la facultad de cancelar las cartas de naturalización válidamente expedidas, ni tampoco se señala motivo de pérdida de la nacionalidad, distinto del determinado en el susodicho artículo 9º.

La compaginación de estos textos hace ver que no se albergó en la mente del constituyente el pensamiento de que las cartas de naturaleza válidamente conferidas pudieran ser canceladas, ni que la nacionalidad colombiana legítimamente adquirida pudiera perderse por motivo distinto del de obtener título de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior. Dentro del conjunto de estas reglas y en la ausencia de toda preceptiva fundamental sobre cancelación de cartas de naturaleza, el artículo 9º, al no establecer causales de pérdida de la nacionalidad distintas de la que él menciona y que tiene ciertamente por base la voluntad misma del que se naturaliza en otro país, se muestra como protector de un atributo de la personalidad humana, indispensable en la vida de relación, y se ofrece así como un texto restrictivo, de vigencia operante en todo tiempo, que no deja campo para que por el legislador ordinario o el ocasional puedan aumentarse los motivos de pérdida de la calidad de nacional colombiano.

El problema de la seguridad pública puede resolverse, pues, sin incidir en el desconocimiento de la naturalización concedida, sancionando con las penas que se estimen indispensables a los colombianos por adopción que se comprometan en actividades contrarias al orden público y a la seguridad nacional.

Claro es que lo dicho no significa que no puedan ser revisadas las cartas de naturaleza por los vicios que hayan podido ocurrir en su expedición, según la ley lo determine. Porque entonces, se tratará de un problema completamente distinto al ventilado hasta aquí, o sea de una especie de invalidez congénita del título de naturalización, por no haberse satisfecho en debida forma los requisitos exigidos por la ley para su otorgamiento.

Las razones expuestas en este punto son suficientes para poner de relieve la inconstituciona-

lidad del artículo 2º del Decreto 2686 en cuanto ordena imponer al nacionalizado colombiano la sanción de cancelación de la carta de naturaleza y, como consecuencia de ello, su expulsión del territorio de la República. Por lo tanto, es inconstitucional el parágrafo del mismo artículo en cuanto provee a la manera de proceder a la cancelación de tal carta y expulsión consiguiente del nacionalizado.

El Confinamiento-Retención

Por un argumento de léxico, el artículo 7º podría prestarse a que se le entendiera en el sentido de que el legislador extraordinario pretendió estatuir la pena de "confinamiento". Y en tal hipótesis la norma derivaría hacia la inconstitucionalidad, porque se trataría entonces de una pena imponible sin fórmula de juicio, por una autoridad administrativa y sin término definido.

Pero semejante supuesto carecería de fundamento, como lo muestran las consideraciones siguientes:

a) Desde luego, el autor del decreto, al hablar en el artículo 7º de que, "previo concepto del Consejo de Ministros sobre cada caso individual, el Departamento Administrativo de Seguridad podrá confinar en determinadas regiones del territorio nacional a las personas contra quienes existan graves indicios de que atentan contra la paz pública, y las que tomen parte en la organización de actos destinados a perturbar el orden público o a impedir a las autoridades el normal ejercicio de sus funciones", usó la palabra "confinar" en su sentido obvio de arraigar a una persona en determinado sitio. —

b) Para indagar la categoría de tal medida, a efecto de determinar si ésta constituye una pena en sentido estricto o corresponde por el contrario a una figura jurídica diferente, es indispensable atender a su finalidad y al modo de su establecimiento, dentro de los motivos que determinaron la expedición del decreto.

Es diáfano que la medida, aunque más rigurosa, es paralela a la que determina el artículo 1º, de no poder ausentarse los sindicados de subversión, del lugar de su residencia, sin previo aviso a la autoridad. Pero, en la hipótesis del artículo 1º, no hay privación de la libertad de residencia y locomoción, sino un acondicionamiento de su ejercicio al aviso previo, para que no se haga nugatoria la vigilancia policial. En cambio, en el caso del artículo 7º, se establece el arraigo en determinada región del país para las personas contra las cuales existan graves indi-

cios de que atentan contra la paz, y para las que tomen parte en la organización de actos destinados a perturbar el orden. La medida tiende, entonces, a poner a esas personas, implicadas en una actividad subversiva más intensa, en condiciones de no poder escapar a la vigilancia de la policía y de quedar en dificultad o imposibilidad para la realización de sus nefastos propósitos.

Por otro aspecto, no se organiza en esta norma —la del primer inciso del artículo 7º— ningún expediente punitivo, con la determinación de una pena de contornos precisos, con el señalamiento de un trámite definido y la indicación de un foro: tribunal o consejo de justicia, encargado de sentenciar, imponiendo el castigo.

Lo que resalta, al hacer su confrontación con lo dispuesto en el segundo inciso del mismo artículo, según el cual "si la persona confinada se ausentare sin licencia otorgada por el Departamento Administrativo de Seguridad del lugar correspondiente, incurrirá en arresto inmutable de sesenta días, que le será impuesto por la respectiva autoridad de policía". Aquí sí, en esta parte del ordenamiento se establece, y en forma legítima, una sanción de policía, por el hecho concreto de ausentarse el arraigado del lugar de su radicación sin licencia otorgada por el Departamento Administrativo de Seguridad, sanción precisa: arresto inmutable de sesenta días, e imponible "por la respectiva autoridad de policía", cuya competencia al efecto se consagra.

Y es de llamar la atención a la circunstancia que el mismo artículo contempla, en su referido segundo inciso, de que la persona confinada pueda, con licencia del Departamento Administrativo de Seguridad, ausentarse del lugar de su arraigo. Lo que precisamente está demostrando que la medida a que el inciso primero provee no constituye un expediente penal, sino que es una de las formas administrativas integrantes del sistema de seguridad implantado en el decreto.

c) Resulta, pues, apodíctico que la sustancia en que el precepto se anima, de la cual se penetra y de que toma su razón de ser y su consistencia jurídica, es la necesidad de la protección del orden público y defensa de las instituciones nacionales, con fundamento en el artículo 121 de la Carta, en armonía con el 28 de la misma.

La aprehensión y retención de personas que, aun en tiempo de paz, puede ordenar el Gobierno, en los términos del artículo 28, no hubo de entenderla el constituyente como una pena formal, cual lo hace ver la circunstancia de que, habiendo primeramente preceptuado en el mismo

canon que "aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente", agrégase a continuación, como complemento del mismo texto, que "esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública".

Como los vocablos lo indican, aprehender es poner mano sobre una persona o cosa, y retener es mantener uno en su poder a la persona o cosa aprehendida. El imperioso deber del Gobierno, de precautelar el orden y la paz pública, hizo que la Ley de Leyes llegase en la segunda parte del artículo 28 a canonizar la facultad del Gobierno de "aprehender y retener", aun en tiempo de paz, con las formalidades que prescriben el mismo texto y el 122 (artículo 7º Acto legislativo de 1914), a las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

La historia del establecimiento de este artículo, contenida en las altas discusiones que le dieron ser en el Consejo de Delegatarios, referida está en las obras de nuestros tratadistas de Derecho Constitucional, lo que excusa el hacer ahora su recensión. No obsta, empero, tomar de uno de ellos, en su comentario al artículo 28, el siguiente aparte: "Es evidente que en toda constitución política se encuentran varias normas que bien aplicadas conducen al progreso y seguridad de los estados, pero que si las toma como armas de persecución en contra de partidos o de grupos sociales, sirven para crear en las sociedades un hondo malestar que no siempre se contiene dentro de la simple protesta verbal, sino que fomenta los motines o las guerras. De otro lado hay que tener en mira la necesidad de que en casos como el contemplado en el artículo que comentamos, las prerrogativas de la autoridad no ahoguen el derecho del ciudadano. Lo delicado de las funciones que con esta materia se relacionan, hizo que el constituyente impusiera como condiciones previas el dictamen del Consejo de Ministros y, según otro texto constitucional, el concepto del Consejo de Estado. Esas dos exigencias vienen a constituir un respaldo moral o un freno cuando se quieran emprender caminos de arbitrariedad" (Francisco de Paula Pérez, Derecho Constitucional Colombiano, 5ª edición, página 181).

Ciertamente los posibles abusos a que se refiere el comentarista prevenidos están en el sistema de responsabilidades que la propia Ley de Leyes consagra (artículos 121 y 130).

No se discute que las facultades que otorga al Gobierno el artículo 121 de la Constitución para el estado de sitio, comprenden obviamente la prevista en el segundo inciso del artículo 28 de la propia Carta, que puede ser tomada aun en tiempo de paz. Pero las circunstancias mismas del estado de emergencia, a cuyo régimen provee la legalidad marcial, fluyente de la propia Constitución, como también de los decretos legislativos que en la emergencia dicte el Gobierno, y aun de las leyes cuya vigencia no sea suspendida por tales decretos, no impide que entonces el Gobierno mediante éstos dé al artículo 28 toda la extensión que el mismo permita en relación con el 121.

Si retener es mantener el Gobierno bajo su poder a la persona a quien ha aprehendido, y si esa retención, en lo atinente al lugar de su cumplimiento, admite modalidades, dado que podría efectuarse manteniendo a la persona, bajo la vigilancia oficial, ya en su propia casa, ya en un lugar público de detención, ya en determinado municipio o región, resulta claro que, en fuerza de las necesidades del estado de sitio, la medida de retención ha podido ser estatuida, como lo dispone el artículo 7º del decreto, para efectuarse en una región del país. La persona así confinada, como la llama el ordenamiento, estará entonces en la condición de retenida, de que habla el artículo 28 de la Carta, pero no en la de penada.

La interpretación del principio constitucional se hace así con criterio sistemático, que sin contrariar ni el espíritu, ni siquiera la letra del estatuto, amolda la aplicación de su preceptiva a la complejidad de los nuevos tiempos, en que las facilidades de telecomunicación, la multiplicación de los instrumentos de inteligencia y el perfeccionamiento de los elementos de lucha, obligan a que la defensa del orden y la paz, se haga, dentro de las permisiones y límites de la Carta, por medios adecuados a las circunstancias en que opera la subversión.

Como lo ha dicho la Corte, "en la interpretación de los preceptos de la Carta Fundamental ha de buscarse la realización de los fines perseguidos por el constituyente y dar cabida, en lo razonable y en lo necesario, a las nuevas concepciones que desarrollen y vivifiquen las normas escritas y los principios que las informan, adaptando las instituciones a la realidad de los hechos actuales. El constituyente del siglo pasado no

previó ni pudo prever la complejidad de los trastornos políticos, sociales y económicos de nuestros días, pero el intérprete debe encontrar en sus ordenamientos los medios adecuados para salvar las difíciles emergencias a que se enfrenta el gobernante de hoy, como que la Constitución ha sido expedida 'con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz', según lo expresó sabiamente su preámbulo. Con este criterio, es dable admitir que graves perturbaciones de orden político, social o económico, que pongan en peligro la paz pública, justifican el estado de sitio y la adopción de medidas propias a tal emergencia, en la misma forma como fue autorizado este régimen excepcional para las épocas anormales de conmoción interna por alzamiento o insurrección...". (28 de junio de 1956, LXXXIII, página 34).

d) Finalmente, el artículo 7º del decreto, en cuanto al procedimiento que acoge para llevar a la práctica la medida que establece, no se encuentra contrario a la Constitución. Obtenido el concepto del Consejo de Estado para la declaración de estado de sitio, ese concepto implica desde luego el de hacer uso de la medida contemplada en el artículo 28. Sobre esta base, el Gobierno ha proferido el decreto legislativo de que es parte el artículo 7º en estudio; y la aprehensión y radicación regional de las personas colocadas en la hipótesis del mismo texto no puede llevarse a efecto por el Departamento de Seguridad sino mediante el concepto del Consejo de Ministros sobre cada caso individual, el que dada la índole del precepto, puesto en armonía con las normas constitucionales, tiene que ser un dictamen decisorio, que fije la responsabilidad de todos los miembros del Gobierno, único sentido que admite la interpretación del texto.

Resolución.

A mérito de lo expuesto, y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, la Corte Suprema de Justicia, decide:

Primero. Es inconstitucional y, por lo tanto, INEXEQUIBLE el artículo segundo (2º) del Decreto 2686 del veintiséis (26) de octubre de mil novecientos sesenta y seis (1966), en cuanto ordena imponer a los colombianos por adopción la sanción de cancelación de la carta de naturaleza y, como consecuencia de ello, su expulsión del territorio de la República; por lo tanto, es INEXEQUIBLE el parágrafo del mismo artículo en cuanto provee a la manera de proceder a la cancelación de tal carta.

Segundo. SON EXEQUIBLES todas las demás disposiciones del mismo decreto.

Comuníquese a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, con salvamento de voto; Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, con salvamento de voto; Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, con salvamento de voto; Gustavo Fajardo Pimón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, salvó voto; Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

Salvamento de voto de los Magistrados Flavio Cabrera Dussán, Simón Montero Torres, Humberto Barrera Domínguez y Eduardo Fernández Botero.

Las siguientes son las razones que fundamentan nuestro respetuoso disenso del criterio mayoritario de la Corte sobre la constitucionalidad del artículo 7º del Decreto 2686 de 16 de octubre de 1966, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional.

No ignoramos la inutilidad inmediata de este salvamento, pero abrigamos la esperanza de que, cuando a golpes de una dolorosa experiencia, la doctrina, en lugar de ampliar el significado, ya por sí solo tremendo, de las atribuciones ejecutivas durante la vigencia del estado de sitio, las ciña a su restrictivo alcance, estas consideraciones disidentes sean un modesto aporte para la defensa del Estado de Derecho, vale decir del que, en sus instituciones fundamentales y en la interpretación correcta de ellas, se autolimita para evitar la arbitrariedad y defender aquellos supuestos básicos que, como la libertad y la dignidad humanas, si respetados escrupulosamente, caracterizan una democracia genuina, o si inmolados a intereses del momento —por más importantes que sean— le restan autenticidad, fomentan la inseguridad ciudadana, crean la desconfianza popular en el sistema jurídico de

una nación, y engendran, a la larga, mayores males que los que trata de remediar una norma conculcatoria de esos principios.

Nos inspiran —en gran parte— las atinadas enseñanzas que la Corte a que pertenecemos nos dio en su sentencia de 24 de julio de 1961, en torno al Decreto legislativo número 0012 de 4 de junio de 1959 y que conviene recordar para que su texto se compare con el del fallo de que estamos discrepando.

Adoctrina así la Corporación:

“No se observa ni defiende la Constitución de la República con el respeto aparente del texto y desconocimiento intrínseco del espíritu institucional de la norma, sin que el acto alcance a justificarse por la nobleza de la intención o altura de los móviles.

“Cuando en caso de guerra o de conmoción interior se declara por el Gobierno turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, el régimen de derecho no hace quiebra. Apenas se acentúa en el Presidente la necesidad de cumplir su imperativo deber constitucional de ‘conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado’ (7º, 120).

“...por la declaración del estado de sitio no desaparece la legalidad, está obviamente prescrito en la Carta. Porque el Gobierno carece del poder de derogar las leyes, y sólo está habilitado para suspender ‘las que sean incompatibles con el estado de sitio’.

“Esta limitación es de importancia cardinal, puesto que ningún motivo diferente de la incompatibilidad de ciertas y determinadas normas legales con el estado de sitio puede invocarse legítimamente por el Gobierno para suspenderlas. No basta que puedan ser perfeccionadas o reemplazadas por otras mejores a juicio del Gobierno. Es necesario que la ruptura del orden público objetivamente se halle en relación inmediata y directa, por nexo de causalidad eficiente, con ciertas y determinadas leyes que, por lo mismo, son o han llegado a ser el origen del desorden o una valla verdadera para el regreso a la normalidad”. (Subrayas que no son del texto).

Ahora bien: Para defender el orden público precautelado su estabilidad y reprimiendo los atentados contra él, el régimen jurídico colombiano, además de sus fuerzas de orden, posee preceptuaciones legales suficientes que definen

esos delitos, determinan las sanciones, señalan los jueces competentes para conocer de los respectivos procesos, disciplinan las formas propias del juicio y garantizan el derecho de defensa. Es decir, normas —éstas sí— ajustadas a lo dispuesto por los artículos 26, 27 y 28 (parte primera) de la Carta, según los cuales nadie puede ser penado, aun en tiempo de guerra, sino en virtud de ley preexistente al acto que se le imputa, en donde previamente se haya prohibido el acto y determinándose la pena correspondiente. Todo ello mediante juicio del cual no puede prescindirse sino en los casos que enuncia el artículo 27: para castigar a los que injurien o falten al respeto a los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción o para autorizar a los jefes militares a imponer penas in continenti con el fin de contener una insubordinación o motín militar o mantener el orden hallándose frente al enemigo, o a los capitanes de buque, que gozan de la misma facultad, para reprimir delitos cometidos a bordo.

Esos juicios deben llenar la plenitud de sus formas y deben ventilarse ante tribunal competente, aunque, en tiempo de estado de sitio, se acuda a la justicia castrense y se aceleren los procedimientos. (Artículos 26 y 121 de la Constitución Nacional).

También el Código de Procedimiento Penal reglamentado, para después de la simple aprehensión o captura, la detención preventiva de las personas contra quienes exista no indicios graves solamente sino apenas una declaración de testigo (aunque no se haya escrito) o un indicio grave de que es responsable penalmente como autor o partícipe de una infracción, o si el funcionario que dicta la providencia respectiva lo hubiere visto en el acto que constituye su participación en la infracción (artículo 379), lo que significa que si en relación con la prueba plena exigida por el Decreto en su artículo 7º no se procediere con ocultamiento y secreta apreciación de ella —como resulta que se procede por la falta de juicio, de controversia probatoria y de defensa—, el instrumento legal extraordinario creado por el Gobierno para defender el orden público o buscar el restablecimiento de la normalidad perturbada, resultaría menos eficaz que las leyes comunes.

Con lo cual se demuestra que ni estos preceptos procesales ni los sustantivos aludidos, que son, entre otros, los artículos 139 a 149 del Código Penal, no han “llegado a ser el origen del desorden” ni constituyen “una valla verdadera para el regreso a la normalidad” (son palabras de la Corte), es decir, que la ruptura del orden públi-

co no se halla objetivamente en relación inmediata y directa, con nexo de causalidad eficiente, con esas leyes, y no puede ser suspendida su vigencia al tenor literal de aquella doctrina (¡y tan reticente!) de la Corte Suprema.

Pero es más: De conformidad con el Decreto 1290 de 1965, válido para el estado de sitio y que la Corporación declaró ajustado a las normas de la Ley Suprema, los ilícitos contra el orden público están sometidos a la rápida y drástica justicia castrense mediante el procedimiento breve y sumario de los consejos de guerra verbales. Normaciones éstas que tampoco son acreedoras a la suspensión que autoriza el artículo 121 de la Carta sólo cuando "sean incompatibles con el estado de sitio" según agregación que al original canon de la Constitución de 1886 hizo el reformador de 1910 precisamente para evitar que una legislación eficiente fuese derogada o suspendida por otra aunque se considere mejor a juicio del Ejecutivo.

Y es obvio que el Decreto extraordinario número 2686 de 1966, en su artículo 7º, suspende aquellas disposiciones, ora se le considere como una emanación del artículo 121 de la Constitución Nacional o reglamento de alta policía, según en el debate lo expresaron algunos colegas, ora sea una adaptación innecesaria del aparte segundo del artículo 28 del mismo Estatuto Fundamental.

Y ello ocurre por una sencillísima razón: porque —como antes se analizó— personas contra quienes existe plena prueba, constituida precisamente "por graves indicios" de que han realizado hechos punibles, y que deben, en consecuencia, ser aprehendidas y detenidas con rapidez y juzgadas por consejos de guerra verbales (esto último mientras perdure el estado de sitio), dejarán de estar sometidas a estos trámites y carecerán de juicio para que sean confinadas por orden de un departamento policivo (el DAS), en regiones del territorio nacional determinadas a capricho de los que poseen esa plena prueba que ninguno de los confinados sabrá en qué consiste ni podrán controvertir (así sea inocua o calumniosa o confunda la sospecha y aun la conjetura con el indicio), pues no existiendo proceso carecerá de medios para defenderse por sí o por medio de apoderado.

Se ha afirmado por la mayoría de la Corte que el artículo 7º no establece una pena de confinamiento, porque el verbo confinar, usado en su texto, no tiene otro significado que el de una retención o el de un aislamiento de individuos "peligrosos" para la paz pública.

Para contestar estas aseveraciones empezamos por repetir que quienes, con fundamento en una plena prueba ("graves indicios"), son acusados de atentar contra el orden establecido, no son simplemente peligrosos. Son autores de delitos y no poseen una peligrosidad en potencia sino una peligrosidad postdelictiva, actuante. Para ellos las medidas precautelativas, si como tales se tienen las del precepto en comento, resultan irrisorias y no pueden sustituir a las verdaderamente necesarias: las punitivas.

Para nosotros las palabras de la ley se interpretan de varios modos: o por su sentido social como cuando un código habla de "mujer honesta", pues esta expresión conlleva diversos valores según el medio, las costumbres, la moral y hasta la religión del pueblo donde vaya a usarse legalmente; por su sentido obvio como si se menciona "calamidad pública", o por su sentido legal si los textos expresan "parentesco dentro de tal grado", "posesión", "propiedad", etc. En estos casos no existe sino una directriz: acudir a aquellos textos legales que las definen.

Y solamente en el Código Penal se halla definido el fenómeno jurídico del confinamiento.

Allí, como lo destacó la ponencia del Magistrado Flavio Cabrera Dussán, que fue rechazada por la mayoría de la Corte en cuanto declaraba inconstitucional el tan mentado artículo 7º, se dijo en el artículo 41: "Las penas para los mayores de 18 años son las siguientes: presidio, prisión, arresto, *confinamiento*, multa". Y en el 49 *ibidem*, se define el confinamiento como "la obligación impuesta al condenado de permanecer en determinado municipio, distante por lo menos cien kilómetros de aquel en que fue cometido el delito o de aquel en que resida el ofendido o condenado". Agregaba el ponente Cabrera Dussán que para entender esta palabra no puede desatenderse el texto claro, porque cuando así lo es, no resulta lícito consultar su espíritu según la regla de hermenéutica contenida en el artículo 27 del Código Civil; que las palabras de la ley se entienden en su sentido natural y obvio según el uso general de las mismas, "pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en ésta su significado legal" (artículo 28 del Código Civil), por todo lo cual concluía que la palabra confinamiento "no puede tomarse en un sentido distinto del que tiene en la legislación".

Confirma este significado el Diccionario de la Lengua cuando define el verbo confinar así: "Desterrar a uno, señalándole un paraje determinado de donde no pueda salir en cierto tiempo", y el de don Joaquín Escriche que reza:

“*Confinación.* La pena de destierro que se impone a uno, señalándole un paraje determinado de donde no puede salir durante cierto tiempo”.

No se nos alcanza, pues, la razón para que la mayoría haya confundido una pena, que es un verdadero destierro, con una “retención”. Y el hecho de que se concedan permisos a los desterrados, no le quita al confinamiento su carácter de pena como no se lo quita al presidio, a la prisión o al arresto, a cuyos sometidos también se les otorgan esos permisos.

Ahora bien, en el increíble supuesto de que el estado de sitio autorice al Gobierno para imponer esa pena sin juicio previo, sin intervención de tribunal jurisdiccional competente y sin formalidades ni defensa, el artículo 28 de la Carta, en su inciso primero estatuye que “*Aun en tiempo de guerra, nadie podrá ser penado ex postfacto sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente*” (subraya nuestra).

Y en el evento contemplado por la norma que venimos impugnando hay una pena indeterminada. No fija su duración, que puede ser tan larga como lo han sido los estados de sitio en Colombia, y para unas personas, sin que jueguen en ello factores técnicos para fijación del tiempo del confinamiento, éste será diverso que el que sufran otras.

Por donde se colige, claramente, que el artículo 7º viola la Constitución Nacional que no permite penas cuyo máximo no sea fijado por la norma penal aplicable.

No atender a esta juiciosa deducción nos hace estremecer de justo temor. ¿Qué sería, sin esa doctrina, de la libertad de los residentes en Colombia a los que un gobierno autoritario aplicase esa medida sin fórmula de juicio, sin defensa, sin conocimiento, por el inculpado, de las probanzas que obran en su cargo, y de todo ello se valiera para, so pretexto de la defensa del orden, perseguir las ideas religiosas, sociales, económicas o políticas de un grupo, o de varios, de los habitantes del territorio? ¿El que ahora tengamos un Gobierno incapaz de jugar con los derechos humanos no nos impide rechazar una tesis que mañana pueda servir a los autócratas para cohonestar sus atropellos!

—

Dice así el artículo 28 en su parte segunda:

“Esta disposición —la ya copiada del inciso primero— no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer pertur-

bación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”.

Y el artículo 122 reza:

“En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 (artículo 121 de esta Codificación), el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos (artículo 7º del Acto legislativo número 1 de 1914)”.

Por su parte, el artículo debatido es del siguiente texto:

“Previo concepto del Consejo de Ministros sobre cada caso individual, el Departamento Administrativo de Seguridad podrá confinar en determinadas regiones del territorio nacional a las personas contra quienes existan graves indicios de que atentan contra la paz pública, y las que tomen parte en la organización de actos destinados a perturbar el orden público o a impedir a las autoridades el normal ejercicio de sus funciones.

Si la persona confinada se ausentare sin licencia otorgada por el Departamento Administrativo de Seguridad del lugar correspondiente, incurrirá en arresto inmutable de sesenta días, que le será impuesto por la respectiva autoridad de policía”.

Confrontadas estas normaciones, cabe preguntar si la últimamente citada no sigue los lineamientos de las primeras, especialmente del artículo 28 en su inciso 2º, es decir, si es una nueva regla jurídica, o si es la misma disposición de este último, contentiva de una explicación o desarrollo consistente en estatuir que la “retención” (según lo expresaron algunos colegas en el debate) se cumple mediante el hecho de “confinar en determinadas regiones del territorio nacional a las personas contra quienes existan graves indicios de que atentan contra la paz pública, y las que tomen parte en la organización de actos destinados a perturbar el orden público o a impedir a las autoridades el normal ejercicio de sus funciones”.

En la primera hipótesis, debemos observar que existiendo, para el estado de sitio, y aun para la normalidad, ese instrumento precioso que permite al Gobierno obrar rápidamente para defender el orden público, su reemplazo por otra norma como la del artículo 7º, equivale a suspender nada menos que un precepto constitucional que, por cierto, ni ha sido ni puede ser causa de la

perturbación ni mucho menos una valla verdadera para su restablecimiento.

Y siendo esto así, como evidentemente lo es, no podía el Gobierno dictar el artículo 7º, ya que la disposición suspendida no es incompatible con el estado de sitio.

Por cuyas razones, adoptada esa hipótesis en gracia de discusión, el artículo 7º resulta violatorio del artículo 121 de la Carta.

Y si por el contrario, el precepto debatido es el mismo del artículo 28, tendremos que anotar-le, además de su inútil repetición, que no cumple varios de los requisitos constitucionales, a saber:

a) Oír previamente al Consejo de Estado.

Efectivamente al reglamentar el Acto legislativo número 1 de 1914, las funciones del Consejo de Estado, ordenó que en todos los casos en que se hayan de dictar las providencias de que trata dicho artículo, se oiga previamente, por el Gobierno, su concepto.

Y no se diga que en estado de sitio puede prescindirse de ese requisito, porque la disposición, que hoy es el artículo 122 de la Carta, no hace semejante distinción ya que se trata del ejercicio de una facultad que, por contradecir la regla del inciso 1º del artículo 28, comporta tanta gravedad que exige que las providencias mediante las cuales se ejercita, no sólo tengan el control efectivo de los Ministros sino también el control moral de la opinión del consultor constitucional del Gobierno. No dijo el precepto de 1914 "que sólo se consultase la orden de retener personas, en sentido genérico, sino todas aquellas que han de dictarse para retener determinados individuos".

Y si el artículo 7º del decreto suprime esa consulta, su inconstitucionalidad, de ser una simple aclaración de la parte segunda del artículo 28 de la Ley de Leyes, es obvia por ese aspecto.

b) Orden dada por el Gobierno.

El Gobierno, al tenor de la definición contenida en el artículo 57 de la Constitución Nacional, lo constituyen, para el caso, el Presidente y los Ministros que imparten las órdenes de aprehensión y retención. En modo alguno el Gobierno es el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, entidad policíva a la que la norma bajo examen confía dar los ukases de confinamiento.

Y no podría ser de otra manera, porque tan desmesurado poder quiso el constituyente —y con los previos controles analizados—, dejarlo tan solo a quienes directamente tienen la res-

ponsabilidad de la guarda del orden público sin entregarlo a sus subalternos, por capaces que sean o se les suponga.

Si se pudiese confiar la misión de desterrar colombianos a la discreción de una dependencia ejecutiva importante, también podría otorgarse tamaña facultad a autoridades de ínfima categoría policíva. Por donde se echa de ver el porqué de nuestra interpretación no ampliativa, si es que puede hablarse de interpretación tratándose de un texto tan nítido de la Carta, precisamente vulnerado, en ese aspecto, por el artículo 7º del Decreto 2686 de 1966.

c) La retención que ordena el Gobierno no puede ser indefinida: tiene un límite, según pasa a analizarse.

Cuando el Gobierno, a virtud de graves motivos para temer que va a subvertirse el orden público o que el ya alterado puede sufrir nuevos y mayores trastornos, o sea que se trata de impedir el regreso a la normalidad, ordena aprehender y retener a personas comprometidas en tales hechos, tiene que poseer, según el texto del artículo 28 de la Constitución, "graves indicios", es decir, una plena prueba de la realización de ellos por determinados responsables, puesto que la pluralidad y la gravedad no otra clase de mérito probatorio implican.

En Colombia la obligación de quien tiene conocimiento de la comisión de un delito —obligación mucho más sagrada para las autoridades a la luz de una lógica elemental y del artículo 10 del Código de Procedimiento Penal— es la de denunciar la comisión de ese ilícito. Por lo cual poseedor el Gobierno de tal clase de prueba —y aun de un comienzo de prueba o de una prueba imperfecta según la ley penal ordinaria— debe pasar esa prueba, con el aprehendido o retenido, a las autoridades judiciales competentes a fin de que se perfeccione, si es del caso, la investigación; se legalice, si hubiere lugar a ello, la detención, mediante el auto respectivo, y en el sumario y en el juicio, revestidos de la plenitud de sus formas, se llegue a una certeza legal constante en un fallo que cause la debida ejecutoria. Proceso normal para el cumplimiento de la acción penal del Estado con todas las características de ésta, especialmente las de obligatoriedad y publicidad.

Lo que significa que aunque el texto del artículo 28 no haya señalado ese límite, como él no da al Gobierno facultades de castigar sino de aprehender y retener; como esta "retención" es eminentemente preventiva para fulminar, en su

cuna, los atentados contra el orden público, pero luego sobreviene la necesidad de sancionar los delitos que el Gobierno no puede ocultar a los jueces, las personas retenidas deben pasar a sufrir, pero ya con la plenitud de las garantías fundamentales, las consecuencias penales de sus actos.

¿Qué ocurre, entonces? —Que a virtud de ese límite, inexorablemente impuesto por el conjunto de nuestras instituciones jurídico-penales, esos retenidos, si el Gobierno contaba con la prueba de la verdad, resultarían posibles de las sanciones vigentes en nuestras leyes, o si la acusación contra ellos no era cierta o carecía de reales fundamentos probatorios, dejarían de sufrir la privación de su libertad, porque son inocentes.

Si esto es así, como nosotros creemos que lo es, el debatido artículo 7º, al establecer un confinamiento indefinido, viola también ese precepto del Estatuto Fundamental que realmente no consagra retención indefinida, aun en el supuesto, adoptado por la mayoría de nuestros colegas, de

que confinar equivale a una forma más benigna de retener.

—
En resolución, pensamos que cualquiera que sea el ángulo de observación y de análisis del artículo 7º del decreto enviado por el Congreso a la Corte Suprema para que decida sobre su constitucionalidad, éste quebranta la Suprema Ley de la República cuya guarda nos ha sido confiada, y abre, además, un interrogante de zozobras en la conciencia ciudadana que nosotros hubiéramos deseado no se abriese cuando las instituciones jurídicas colombianas cuentan, para castigar ejemplarmente a los malos hijos de la Colombia legalista de Bolívar y Santander, con otros medios más apropiados y ceñidos al espíritu y a la letra del Estatuto Fundamental que esa malhadada norma.

Bogotá, abril 11 de 1967.

Flavio Cabrera Dussán, Simón Montero Torres, Humberto Barrera Domínguez, Eduardo Fernández Botero.

ESTADO DE SITIO

Reiteración de doctrinas sobre conexidad de las disposiciones en estado de sitio y transitoriedad de los decretos legislativos para restablecimiento del orden público. — Exequibilidad del decreto 3398 de 1965. — Imexequibilidad del artículo 34 en cuanto expresa: “De las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente. — De la infracción señalada en el artículo 31 de este Decreto conocerá, en tiempo de paz, la autoridad de policía correspondiente”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 12 de abril de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Aníbal Cardoso Gaitán*.

De conformidad con la proposición número 468 aprobada por el Senado de la República, a la cual precedió una análoga de la honorable Cámara de Representantes, esta alta Corporación decidió enviar a la Corte Suprema de Justicia el Decreto 3398 de diciembre 24 de 1965, “con el objeto de disipar las dudas expresadas por algunos Senadores”, “para que... decida sobre su constitucionalidad, conforme a lo preceptuado por el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960”.

No tiene la Corte, al realizar el estudio que le corresponde hacer, la demanda que la Ley 96 de 1936 exige al ciudadano que impetra una declaración de inexequibilidad de una ley; ni el pliego de objeciones que el Presidente de la República propone al Congreso en relación con la constitucionalidad de un proyecto; demanda y objeciones que contribuyen a ilustrar el criterio de la Corte. Una colaboración análoga, de parte de las Cámaras Legislativas, indicando las cuestiones controvertidas por el Parlamento, hubiese hecho más expedito el desempeño de la labor asignada a esta entidad. Sin embargo, ha de cumplir, en el presente caso, la función que la Carta le impone, haciendo ella la calificación indispensable para concretar las posibles violaciones del Decreto al Estatuto Fundamental.

Una síntesis del decreto acusado se hace necesaria, para presentar luego las consideraciones de la Corte.

Síntesis del Decreto 3398 de 1965.

1. En el considerando del decreto se alude al número 1288 de 21 de mayo de 1965 por el cual se declaró turbado el orden público y el estado de sitio; se expresa que la República carece de un instrumento legal y reglamentario de la defensa nacional y que es necesario estructurar los planes de seguridad interior y exterior de la nación, mediante un estatuto; que es obligación del Estado velar por la protección de los asociados mediante medidas de seguridad nacional; que los poderes que la Constitución señala en el particular deben ser puntualizados en forma concreta y detallada; que los compromisos internacionales del país requieren que se fortalezcan su seguridad interior y exterior; que la acción subversiva de los grupos extremistas para alterar el orden jurídico exige un esfuerzo coordinado de todos los órganos del poder y de las fuerzas vivas de la nación; que la movilización y la defensa civil competen a la nación entera; que la carencia de un instrumento legal que organice la defensa nacional conlleva grave peligro para la estabilidad del Estado; que las circunstancias de orden público hacen necesaria la adopción inmediata de medidas sobre defensa nacional, mientras se expida el correspondiente estatuto legal.

2. El decreto comprende siete títulos denominados así:

Título I. Definiciones.

Título II. Servicio público de defensa nacional, que comprende los capítulos llamados organización para la defensa nacional; del Presidente de la República; del Ministro de Defensa Nacional; del Consejo Superior de la Defensa Nacional; del Comandante General de las Fuerzas Militares; de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Título III. Movilización.

Título IV. Defensa Civil.

Título V. Requisición y ocupación.

Título VI. Delitos y contravenciones. Sanciones.

Título VII. Disposiciones varias.

3. Por su considerando aparece que el Decreto 3398 de 1965 se expide haciendo uso el Presidente de la República de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución y con el propósito de establecer un estatuto legal que organice la defensa nacional.

4. El Título I define lo que se entiende por defensa nacional; se expresa que todos los colombianos están obligados a participar activamente en ella (artículo 3º); que a ésta deben cooperar todas las personas naturales y jurídicas del país; que la defensa civil es una parte de la defensa nacional; que la requisición es el uso de bienes muebles y servicios de propiedad privada para satisfacer las necesidades de la defensa nacional, ordenada por autoridad competente y sujeta a indemnización, advirtiéndose que la ocupación de bienes inmuebles sólo podrá ser temporal.

5. El Título II establece la organización para la defensa nacional, y ordena que el Presidente de la República, responsable de ella, dispondrá para su preparación y ejecución, de los siguientes funcionarios y organismos: el Ministro de Defensa Nacional y el Consejo Superior de la Defensa Nacional, y que este último se integra por el Comandante General de las Fuerzas Militares, con el Ejército, la Armada, las Fuerzas Aéreas, la Policía Nacional y los demás organismos que determine el Presidente de la República.

6. Los Títulos III, IV, V y VII se refieren, en su orden, a la movilización para la defensa nacional, a la defensa civil, a la requisición y ocupación y al deber en que están las personas naturales y jurídicas de derecho público y de derecho privado, de proporcionar informaciones al Consejo Superior de la Defensa Nacional, establece las sanciones por el incumplimiento de esta ordenación, y dispone que para los fines de la defensa nacional el Gobierno fijará las condi-

ciones en que los extranjeros podrán prestar servicios a la Administración Pública y en empresas privadas.

El Título VI, artículos 28 a 34, establece que para los efectos del decreto legislativo que se estudia, se adiciona el artículo 248 del Código de Justicia Penal Militar, disponiendo que quien destruya o dañe cualquier clase de bienes necesarios para la defensa nacional, incurrirá en la pena señalada en el inciso segundo de dicho artículo, o sea la de 5 a 15 años de presidio (artículo 28); que quien desobedezca las órdenes de requisición u ocupación dictadas para la defensa nacional, o niegue servicios indispensables a la misma, será sancionado con arresto de 6 meses a 5 años (artículo 29); que el artículo 95 del Código de Justicia Penal Militar, referente a las personas que revelen secretos políticos, diplomáticos o militares sobre la seguridad nacional, y los 121 y 122 del Código Penal, sobre la misma materia, quedan incorporados dentro de las disposiciones tocantes con la defensa nacional (artículo 30); que quien no diere cumplimiento a las órdenes impartidas por autoridad competente, relativas a la defensa civil, incurrirá en arresto de 3 meses a tres años (artículo 31); que será sancionado como desertor el particular comprendido dentro de la movilización, que no cumpliera el llamamiento en el lugar o tiempo ordenado (artículo 32); que también quedan incorporados dentro de las disposiciones atinentes a la defensa nacional los artículos 29, 30, 31, 32, 33 y 34 del Decreto-ley número 1699 de 1964, y que cuando los hechos a que se refieren los citados artículos fueren cometidos por militares, las penas se aumentarán hasta el doble (artículo 33); tales disposiciones del Decreto 1699 versan sobre porte y fabricación de explosivos, comercio o traspaso de armas de fuego de uso general o de uso privativo de las Fuerzas Armadas, acerca del dueño de fábrica de armas de fuego que funcione sin facultad legal, o repare o ensamble o reciba para ese fin armas de fuego de uso de las Fuerzas Armadas; que el Gobierno determinará las armas que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas, y el Ministerio, por conducto de los Comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular armas que estén consideradas como de uso privativo de aquéllas (parágrafos 2º y 3º, artículo 33).

El artículo 34 establece que de las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente; que de la infrac-

ción señalada en el artículo 31 conocerá en tiempo de paz la respectiva autoridad de policía y que en tiempo de guerra, conflicto armado, conmoción interior o turbación del orden público, conocerá de todas las infracciones contempladas en este Título la Justicia Penal Militar, por los procedimientos de los consejos de guerra verbales.

El artículo 35 dispone que las personas naturales y jurídicas, sin excepción alguna, están obligadas a proporcionar al Consejo Superior de la Defensa Nacional, las informaciones que les fueren solicitadas, las cuales tendrán el carácter de documentación clasificada, y sólo podrán ser utilizadas para los fines del decreto. Y se agrega que quien no cumpliera lo dispuesto en este artículo será sancionado con multa de \$ 1.000.000 a \$ 20.000.000, convertible en arresto.

Consideraciones de la Corte.

Los preceptos en examen.

La Corte estima que para los objetivos buscados con el envío a ella del Decreto 3398 de 1965, debe hacer el estudio de aquél a la luz de las ordenaciones de la Carta que garantizan los derechos individuales y sociales, la libertad de las personas, la propiedad, el derecho de locomoción, las demás garantías que consagra el Título 3º de la Constitución, y las que establecen las instituciones esenciales del Estado.

Con este criterio, encuentra pertinente examinar, por posible infracción de las aludidas normas constitucionales, los artículos 3º, 4º, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Decreto legislativo.

Fundamento del Decreto en el artículo 121 de la Carta.

Es de importancia al juzgar sobre la constitucionalidad del Decreto 3398 de 1965, tener en cuenta, en primer lugar, que fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución, para verificar si dicho decreto cabe dentro de las atribuciones presidenciales del estado de sitio.

Nada más congruente con la preservación de la normalidad y el restablecimiento del orden público que el estatuto contenido en el mencionado decreto por el cual se organiza la defensa nacional. El primero de los deberes de aquel alto funcionario, como ya lo ha expresado la doctrina de la Corte, es el de "conservar en todo el terri-

torio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (artículo 120 de la Constitución, ordinal 7º)". El estatuto "por el cual se organiza la defensa nacional", que estudia la Corte, se ha concebido y redactado como un instrumento jurídico que coloca en manos del Presidente de la República medios que éste considera aptos para el cumplimiento de aquel deber fundamental del Jefe del Estado. La sola lectura del Decreto 3398 de 1965 muestra la vinculación entre éste y las atribuciones que al Presidente de la República le señala el artículo 121 de la Constitución. De esta suerte, aquella conexidad del decreto con el Estatuto Fundamental implica, en este caso concreto, y por la naturaleza del estatuto mencionado, una legitimación constitucional, en principio, de todas sus disposiciones.

Sin embargo, según lo ya anunciado, la Corte hace en seguida el estudio de algunos preceptos respecto de los cuales pudiera pensarse que infringen ordenaciones de la Ley de Leyes.

Al estudiar el decreto en su conjunto se le halla encaminado a regular situaciones, no sólo del estado de sitio sino "desde tiempo de paz" (artículos 1º y 22); y "para tiempo de paz" (artículo 34).

Conviene ver si estas determinaciones afectan la constitucionalidad del decreto legislativo, como opuestas a lo que dispone el artículo 121 de la Carta sobre vigencia de las medidas que autoriza tomar al Presidente de la República.

Es verdad que en la parte final del considerando del decreto se dice que las particulares circunstancias de orden público que actualmente vive el país, hacen necesaria la adopción inmediata de medidas que permitan la aplicación de la organización de la defensa nacional "mientras se expida el correspondiente estatuto legal", lo cual da a entender el propósito de acomodar el estatuto de emergencia a su ineludible expiración tan pronto se levante el estado de sitio.

Es del caso anotar, empero, que realmente a la defensa nacional ha de atenderse en todo tiempo, en el de paz como en el de perturbación del orden. El estatuto que se estudia es lógico desde el punto de vista de la materia que se propone regular, cuando expresa que la defensa nacional se organiza desde tiempo de paz. ✓

Por esta razón, considera la Corte, que al calificar la constitucionalidad del decreto legislativo, no debe dar una trascendencia exagerada a expresiones que vistas aisladamente, y no como debe hacerlo, en conjunto con sus demás ordenaciones, pudiera pensarse que producen quebranto de las reglas establecidas en la Carta.

En oportunidad anterior, al estudiar la Corte el punto que aquí se contempla, dijo:

"La transitoriedad de la norma legislativa dictada por el Gobierno es característica que de un modo general debe satisfacer el ordenamiento del estado de sitio, porque con base en las facultades extraordinarias correspondientes no han de tomarse disposiciones que por su naturaleza son de carácter permanente. Sin embargo, esta consideración no es óbice para que en ciertos casos de urgencia se den preceptos de estado de sitio que impliquen un cambio de legislación respecto de la que se suspende, en razón de la emergencia misma, por imponerle así la necesidad de orden político, social o económico que confronta el Ejecutivo. Tales normas, muy singulares dentro del régimen jurídico extraordinario, sustituyen la legislación suspendida, por otra acorde con la necesidad del restablecimiento del orden. Expedida tal legislación, es posible que por el acierto de sus disposiciones, más ventajosas que las precedentes, sea conveniente reiterarlas por el legislador ordinario, para que prolonguen su efecto benéfico una vez levantado el estado de sitio. A ello en modo alguno se opondrá la transitoriedad que deben tener los preceptos legislativos correspondientes. Porque lo prescrito en la Carta es que cesen de regir los mandatos de carácter legislativo cuando el orden público se restablece."

"El Congreso, con autonomía, puede realizar ese paso de la norma transitoria a una permanente, a través de la función propia de legislador, que no es incompatible con el estado de sitio, menos ahora cuando por mandato del Acto legislativo número 1 de 1960, debe permanecer reunido mientras perdure tal estado.

"Debe, por tanto, pensarse al juzgar sobre la transitoriedad de los decretos legislativos, y acerca de su constitucionalidad, en que a veces el legislador extraordinario puede verse obligado a expedir normas que, además de ser medio adecuado para el restablecimiento de la normalidad, por su naturaleza sean idóneas para regular estados permanentes de derecho. Ello, por sí solo, no conllevaría inconstitucionalidad."

"Esto no significa que en el examen que le corresponde hacer a la Corte, si halla claro que la norma es apta para situaciones permanentes, pero que no enfrenta una situación transitoria de perturbación del orden público, carezca de apoyo en la insatisfacción de este presupuesto para declarar inexecutable tal disposición". (Sentencia del 18 de mayo de 1966, aún no publicada).

Estudio de la constitucionalidad de algunas normas del decreto.

* El Título II, que organiza la defensa nacional, asignando funciones para ese objeto al Presidente de la República, al Ministro de Defensa Nacional, al Consejo Superior de la Defensa Nacional, al Comandante General de las Fuerzas Militares y a los Comandos de éstas y de la Policía Nacional, consagra normas de organización y funcionamiento, específicamente vinculadas a esa organización para la defensa nacional, en términos que no afectan en forma alguna la garantía de derechos y libertades consagrados en la Carta, ni modifican la estructura de las instituciones del Estado.

Los artículos 3º y 4º, en cuanto exigen de todos los colombianos y las personas naturales y jurídicas su cooperación, cuando las necesidades públicas lo requieren, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, es tan solo el corolario de un deber cívico que obliga a esas personas y entidades a prestar su concurso, haciéndose solidarias con las autoridades en el esfuerzo que ellas realizan al cumplir el cometido que les resulta de atribuciones y deberes que para la defensa nacional les impone el estatuto que la organiza.

Con la movilización de todos los colombianos, según los requerimientos del Gobierno y la participación permanente y obligatoria de aquéllos, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 21, 22, 23, 24 y 25 del Decreto, no halla la Corte que se quebrante ninguna garantía de derechos o libertades consagrados por el Estatuto Fundamental del país, pues la cooperación que el Gobierno reclama de entidades y personas, emerge naturalmente de los deberes que la solidaridad nacional les impone en la defensa del bien común, representado por la paz pública o su restablecimiento.

Después de definir la requisición diciendo que es la utilización de bienes muebles y servicios de propiedad privada, con destino a satisfacer necesidades de la defensa nacional (artículo 7º), el artículo 27 del Decreto establece que para los fines de aquélla, las autoridades competentes podrán disponer la requisición o la ocupación, según el caso, de bienes y servicios, salvo los protegidos por inmunidad diplomática, advirtiendo que la requisición y ocupación dan derecho a indemnización, y que terminada la emergencia se restituirán los bienes ocupados. Estas disposiciones armonizan plenamente con lo dispuesto en el artículo 33 de la Carta.

Las normas de los artículos 28, 29, 30, 31, 32 y 33 contenidas en el Título VI del decreto legislativo no violan ningún precepto constitucional y aparecen conformes con los artículos 26, 27 y 28 de la Carta, por cuanto definen delitos, determinan la pena correspondiente, señalan el tribunal competente y por remisión fijan las normas propias del juicio.

El artículo 34 dispone que “de las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente”, y “de la infracción señalada en el artículo 31..., la autoridad de Policía”. Este precepto, en lo que de él se ha transcrito, sí es claramente inconstitucional, porque contiene ordenaciones asignando competencia para conocer “en tiempo de paz” a los funcionarios que allí se señala. La vigencia de las normas legislativas dictadas en estado de sitio y por razón del mismo apenas cubre el lapso correspondiente a éste, pues cuando él se levanta, aquéllas dejan de regir. Debe, por tanto, la Corte declarar inexecutable esta parte de la mencionada norma.

En cambio no adolece de inconstitucionalidad alguna el inciso último del artículo 34 en cuanto dispone que en tiempo de guerra, conflicto armado, conmoción interior o turbación del orden público, conocerá de todas las infracciones contempladas en este Título la Justicia Penal Militar, por el procedimiento de los consejos de guerra verbales.

El artículo 35 del Decreto establece que las personas naturales y jurídicas, sin excepción alguna, están obligadas a proporcionar al Consejo Superior de la Defensa Nacional las informaciones que les fueren solicitadas, las cuales sólo podrán ser utilizadas para los fines del decreto, o sea para la defensa nacional; y que quien no cumpliera con este deber podrá ser sancionado con multa de \$ 1.000.00 a \$ 20.000.00, convertible en arresto.

Examinada esta ordenación, se halla que, tratándose del estado de sitio y precisamente para la

defensa nacional, ella tiene respaldo en el artículo 121 de la Carta, porque concierne, durante ese estado, a la obtención de las informaciones necesarias para el restablecimiento del orden perturbado, con acatamiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución. ✓

Resolución.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, DECLARA QUE ES EXEQUIBLE el Decreto número 3398 de 1965 (diciembre 24), “por el cual se organiza la defensa nacional”, con excepción de la parte del artículo 34, que es INEXEQUIBLE en cuanto expresa:

“De las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente.

“De la infracción señalada en el artículo 31 de este Decreto conocerá, en tiempo de paz, la autoridad de Policía correspondiente”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al honorable Senado de la República, a la honorable Cámara de Representantes, al señor Ministro de Justicia y publíquese en la *Gaceta Judicial*.

Presidente, *Luis Fernando Paredes*; Magistrados: *Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Eduardo Fernández Botero, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

ESTADO DE SITIO

Un decreto dictado con invocación del artículo 121, sólo puede ser declarado inexecutable, bajo la tacha de falta de relación con el restablecimiento del orden público, cuando es notoria su inconexidad con éste, y no cuando apenas aparezca dudosa o resulta clara la conexidad. Exequibilidad de los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto legislativo número 697 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 28 de abril de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Ramiro Araújo Grau.*

El ciudadano Gustavo Rendón Gaviria, ejercitando el derecho consagrado en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la Corte que declare la inexecutable de los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto legislativo número 697 de 1966, que es del siguiente tenor:

“DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 697 DE 1966

“ (marzo 21)

“por el cual se fijan los sueldos de algunos funcionarios de la Justicia Penal Militar, y se establecen sus equivalencias con la justicia ordinaria.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional,

“Considerando:

“Que el Decreto 1288 de 21 de mayo de 1965 declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional;

“Que para el restablecimiento del orden público es factor de esencial importancia que en toda la nación se administre pronta y cumplida justicia, porque de ella depende que se le dé una efectiva garantía a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, que es deber primordial del Estado;

“Que así mismo, es indispensable que los funcionarios vinculados a la administración de jus-

ticia tengan salarios equivalentes en las distintas jurisdicciones dentro de sus respectivos cargos, cosa que no acontece actualmente con algún personal de la Justicia Penal Militar y de su Ministerio Público, que devenga sueldos inferiores a los de las categorías equivalentes en la jurisdicción ordinaria;

“Que de conformidad con el Decreto-ley número 1720 de 1960, Ley 4ª de 1962 y Ley 24 de 1963, los sueldos de los Magistrados del Tribunal Superior Militar, personal subalterno y de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y Policía Nacional, son equivalentes a los de la Justicia Ordinaria por haber sido nivelados por estos estatutos, sin derecho a primas, bonificaciones y subsidio que para el resto de personal del Ministerio de Defensa Nacional ordenan diferentes disposiciones legales, mandatos que se reiteran en este Decreto para guardar la nivelación referida,

“Decreta:

“Artículo 1º A partir del 1º de marzo de 1966 el personal de la Justicia Penal Militar y de su Ministerio Público que en seguida se detalla, devengará el sueldo que en cada caso se señala, así:

“Procurador Delegado para las Fuerzas Militares el que actualmente devengue.

“Auditores Superiores de Defensa Nacional, el que devenguen los Jueces Superiores de Distrito Judicial.

“Auditores principales de Defensa Nacional y Visitadores de Justicia de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, el sueldo de los Jueces Municipales de la clase ‘A’.

“Jueces de Instrucción Penal Militar y Auditores Auxiliares de Defensa Nacional, el sueldo de los Jueces Municipales de la clase ‘B’.

“Jefes de Vigilancia Judicial y Negocios Penales de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y Policía Nacional, el que devenguen los Jueces Superiores de Distrito Judicial, sin ser inferiores al que actualmente perciben.

“Artículo 2º Para que la nivelación de los sueldos del personal de la Justicia Penal Militar y de la Procuraduría Delegada de las Fuerzas Militares de Policía Nacional con los de la Justicia Ordinaria continúe en la forma ordenada, reitéranse los ordenamientos del Decreto-ley número 1720 de 1960, Ley 4ª de 1962 y Ley 24 de 1963, en el sentido de que sobre las asignaciones fijadas para este personal, no se liquidarán primas, bonificaciones, ni subsidios adicionales distintos de los que sean comunes a todos los empleados públicos, nacionales.

“Artículo 3º El personal subalterno del Tribunal Superior Militar será de libre nombramiento y remoción del Ministerio de Defensa Nacional.

“Artículo 4º Facúltase al Gobierno para hacer los traslados y demás operaciones presupuestales que requiera el cumplimiento del presente Decreto.

“Artículo 5º Este Decreto rige a partir del 1º de marzo de 1966 y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

“Comuníquese y publíquese.

“Dado en Bogotá, D. E., a marzo 21 de 1966”.

Para el demandante las normas acusadas infringen los siguientes artículos de la Carta: 160, inciso 4º; 118, numeral 8º; 121, incisos 3º y 4º y 170. Sus razones al respecto las expone en dos capítulos titulados “Planteamientos de Orden General” y “Disposiciones que se acusan y Fundamentos de la Demanda”, desarrollado este último en tres “cargos”; razones todas que el señor Procurador sintetiza con acierto de la siguiente manera:

“El Decreto legislativo número 697 no tiene conexidad con las causas de la perturbación del orden público, por lo cual es contrario al artículo 121 de la Constitución, y, además, contiene ordenamientos que deben ser de carácter permanente, pues modifica códigos, por lo cual carece de la transitoriedad que es característica de los decretos dictados al amparo de la citada norma constitucional”.

“Partiendo de la base de que los Magistrados del Tribunal Superior Militar hacen parte de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, el demandante asevera que están protegidos por la garantía constitucional de no ver suprimidos ni

disminuidos sus sueldos durante el período para el cual fueron designados; agrega que los actuales Magistrados del citado Tribunal Superior fueron nombrados por Decreto 852 de 1965, marzo 31, para el resto del período de cinco años que se inició el 15 de julio de 1963 y hasta el 15 de julio de 1968 tienen derecho a que no se les disminuyan las asignaciones que venían rigiendo cuando se les nombró. Y como para esa fecha del nombramiento estaba vigente la Ley 68 de 1963 que adoptó el plan de clasificación y remuneración para los cargos de los empleados civiles al servicio del Ramo de Guerra, y en su Capítulo 3º detalla las primas y subsidios a que tienen derecho tales empleados civiles, al disponerse por el artículo 2º del decreto legislativo acusado que sobre las asignaciones fijadas para el personal de la Justicia Penal Militar y de la Procuraduría Delegada de las Fuerzas Militares y Policía Nacional ‘no se liquidarán primas, bonificaciones ni subsidios adicionales distintos de los que sean comunes a todos los empleados públicos nacionales’, el referido artículo 2º suprime las primas, bonificaciones y subsidios a que el personal de la Justicia Penal Militar y de la Procuraduría Delegada tenía derecho, según los ordenamientos de la Ley 68 de 1963, reafirmados por los artículos 22 y 23 de su Decreto reglamentario número 351 de 1964. Y esta supresión de primas, etc., que rige a partir del 1º de marzo de 1966 según el artículo 5º del Decreto legislativo número 697 del mismo año, se aplica al personal de Magistrados que tiene derecho adquirido, de conformidad con el artículo 160 de la Constitución, a dichos beneficios adicionales”.

“Por lo anterior, estima el doctor Rendón Gaviria que los artículos 2º y 5º acusados violan el artículo 160 de la Carta, en su inciso 4º; este es el cargo fundamental que se contiene en la demanda”.

“Pero, además, considera también infringido el artículo 121, pues los ordenamientos del decreto legislativo no tienen conexidad con la perturbación ni tienden a remover sus causas, y carecen de la transitoriedad que es característica de los decretos que se dictan al amparo del artículo 121, pues modifican Códigos, como lo es el Sustantivo del Trabajo que en su artículo 127 dice que en el salario se incluyan primas, sobresueldos, etc., que el empleado perciba; por estas mismas razones, y al suspender normas legales anteriores que no son incompatibles con el estado de sitio, se ven afectados el citado artículo 121 y el 118 en su numeral 8º”.

“Algunas otras acusaciones se formulan en la demanda; que el decreto suspende los artículos

160 de la Constitución y 13 del Plebiscito del 1º de diciembre de 1957; que deroga el artículo 99 del Código Administrativo, pues reprodujo una norma (artículo 103 del Decreto reglamentario 351 de 1964) anulada por sentencia del Consejo de Estado, y que se deroga igualmente el artículo 327 del Código de Justicia Penal Militar, todo lo cual es contrario a lo que el Gobierno puede hacer en uso de las facultades de excepción que el artículo 121 de la Carta le confiere en tiempo de turbación del orden público”.

Luego de advertir que en concepto anterior había compartido las tesis que expone ahora el demandante, sobre formar parte de la Rama Jurisdiccional los Jueces y Magistrados de la Justicia Penal Militar, el Procurador se extiende en importantes consideraciones para concluir que, a su juicio, la Corte debe declarar la exequibilidad de los preceptos objeto de la demanda.

Se estudian por separado los diversos motivos de la acusación.

Violación de los artículos 118 y 121 de la Carta.

Sostiene el demandante que las normas que acusa no tienen conexidad con el orden público, y que, además, son de carácter permanente, por lo que, de acuerdo con jurisprudencia de la Corte, violan ostensiblemente el artículo 121 de la Carta.

Es jurisprudencia constante de esta Corporación la de que un decreto extraordinario, dictado con invocación del artículo 121 de la Carta, sólo puede ser declarado inexecutable, bajo la tacha de falta de relación con el restablecimiento del orden público, cuando es notoria su inconexidad con éste, y no cuando apenas aparezca dudosa o resulte clara la conexidad. √

Dadas las funciones propias de la Justicia Penal Militar, especialmente en tiempos de turbación del orden público es innegable que existe conexión entre el restablecimiento de éste y lo atinente a sueldos de los miembros de esa Rama de la Justicia, así como entre dicho restablecimiento y el hecho de que el personal subalterno del Tribunal Superior Militar, sea durante el estado de sitio, de libre nombramiento y remoción del Ministerio de Defensa Nacional, sobre el que gravita de manera muy especial el mantenimiento de la paz pública. √

Respecto a que las normas acusadas violen el artículo 121 por contener disposiciones de carácter permanente, bastará anotar, para contestar por la negativa, que el artículo 2º no suprimió prestación alguna de que estuvieran disfrutando

los funcionarios de la Justicia Penal Militar, ya que las supresiones a que alude el precepto habían sido hechas por normas anteriores, limitándose el artículo a indicar cuáles fueron y reiterar su vigencia. Además, tanto este artículo como el 3º, sólo regirán durante el estado de sitio, no sólo porque el artículo 5º del Decreto expresamente dice que sus normaciones apenas suspenden las disposiciones legales que le sean contrarias, sino porque así lo dispone terminantemente el propio artículo 121 de la Carta. √

Sobre la *no permanencia* de las normaciones de estado de sitio dijo recientemente la Corte, en sentencia del 8 de abril del cursante año:

“En cuanto al ‘carácter intrínsecamente transitorio que debe tener toda norma expedida con fundamento en las facultades del estado de sitio’, según reclama la demanda, más bien que un requisito adicional es un elemento de orientación para apreciar el grado de conexidad de tales normas con la emergencia por ellas enfrentada. De ahí que la Corte haya expresado: ‘Cuando por decreto se legisla sobre cosas que por su naturaleza exigen reglas de carácter permanente y no soluciones circunstanciales y transitorias, empieza a descubrirse con bastante claridad la incongruencia de la medida legislativa con el restablecimiento del orden público, desde luego que el ostensible propósito de la norma no consiste en resolver situación alguna de emergencia sino que tiende a regular íntegra y permanentemente la materia como lo haría el Parlamento en ambiente propio de la normalidad constitucional. (Sentencia del 5 de agosto de 1958’ ”.

No violando los preceptos acusados el artículo 121 es obvio que tampoco infringen el 118.

Violación del artículo 160 de la Carta.

Dice el demandante que el artículo 2º del Decreto 697 viola el 160, inciso 4º de la Carta, por cuanto suprimió el disfrute de primas especiales a los actuales Magistrados del Tribunal Superior Militar, cuyo período de cinco años aún no ha terminado.

Como se dijo, el artículo 2º del Decreto 697 se limitó a reiterar lo que ya estaba ordenado en normas legales anteriores, a saber el Decreto-ley número 1720 de 1960, la Ley 4ª de 1962 y la Ley 24 de 1963, que no han sido objeto de acusación.

De otra parte esas normas ya estaban vigentes cuando en 31 de marzo de 1965 el Gobierno expidió el Decreto 852 del mismo año, por el cual nombró “en propiedad Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, para el resto del período que se inició el 15 de julio de 1963”. La

Ley 24 de 1963 fue promulgada el 17 de septiembre del mismo año, y en su artículo 9º estableció que "a excepción de la Prima de Navidad, los funcionarios cuyas asignaciones se fijan en la presente ley, no podrán disfrutar de reajustes de salarios o de primas, o de cualquier otra adición que signifique mejoría de asignaciones que sean decretadas en 1963"; pero la supresión de primas y bonificaciones ya había sido ordenada antes, por el Decreto 1720 de 1960, que en el artículo 1º subió a \$ 3.000.00 el sueldo de los Magistrados del Tribunal Superior Militar, y cuyo artículo 2º dispuso: "Sobre las asignaciones fijadas en el artículo anterior no se liquidarán ni pagarán primas, bonificaciones ni subsidios adicionales distintos de los que sean comunes a todos los empleados públicos nacionales".

No habiendo, pues, sufrido menoscabo en sus emolumentos los actuales Magistrados del Tribunal Superior Militar, por obra del artículo 2º del Decreto 697, es obvio que no viola éste el artículo 160 de la Carta, inciso 4º, como tampoco la infringe el artículo 5º.

No está de más advertir que la declaración de constitucionalidad que ha de hacer la Corte no conlleva pronunciamiento alguno sobre la exequibilidad de las normas citadas en el artículo 2º del Decreto 697, puesto que ellas no han sido objeto de acusación.

El demandante trae a colación en su libelo, en apoyo de sus tesis, una sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del artículo 103 del Decreto 351 de 1964, reglamentario de la Ley 68 de 1963. Reza el citado artículo 103:

"La clasificación y asignaciones del personal de la Justicia Penal Militar y de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional continúan rigiéndose por los estatutos de dicho personal, Ley 4ª de 1962 y Ley 24 de 1963. En consecuencia, los funcionarios de estas dependencias no perciben la prima de servicios, la prima de actividad, la prima de clima, la prima mensual de alimentación y el subsidio familiar a que tiene derecho el personal clasificado por la Ley 68 de 1963, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto-ley número 1720 de 1960 y el artículo 9º de la Ley 24 de 1963".

Pero la declaración de nulidad de tal precepto la basó el Consejo en la consideración de haberse excedido el Gobierno en el ejercicio de la facultad reglamentaria, y no en la de que la norma violara el artículo 160 de la Carta; por lo cual bien podía ser reproducido, en lo sustancial, en un Decreto legislativo como el 697 de 1966.

Por lo que hace a la alegada infracción del artículo 170 de la Carta, según el cual "de los de-

litos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, "no se alcanza a ver cómo habría podido resultar vulnerado por las normas acusadas".

En cuanto a las alegaciones del demandante sobre que los textos acusados suspendieron el artículo 160 de la Carta y el 13 del Plebiscito de 1957, y derogaron el artículo 327 del Código de Justicia Penal Militar, la Corte comparte lo sustancial de lo que al respecto expresó el Procurador.

"Tampoco pueden aceptarse alegaciones como la de que el decreto atacado suspende normas constitucionales (artículo 160 y artículo 13 del Plebiscito), pues nadie pretende que un decreto legislativo suspenda una norma constitucional porque la viole. Si la viola, la consecuencia es la inexecutable, no la afirmación gratuita de suspensión del principio de la Ley Suprema".

"Por lo demás, el Decreto 697 en su artículo 5º, se limita a decir que suspende las disposiciones que le sean contrarias; si se cree que ciertas disposiciones legales (artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 99 del Código Contencioso Administrativo, Ley 68 de 1963, etc.), no son incompatibles con el estado de sitio ni contrarias al Decreto 697, quiere decir que no habrían quedado suspendidas. Fundamentar una acusación de inconstitucionalidad por este aspecto no tiene sentido".

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional,

Resuelve:

SON EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto legislativo número 697 de 1966.

Notifíquese, cópiese, publíquese en la *Gaceta Judicial*.

Luis Fernando Paredes, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Samuel Barrientos Restrepo, Humberto Barrera Domínguez, Flavio Cabrera Dussán, Crótatas Londoño, Gustavo Fajardo Pinzón, Aníbal Cardoso Gaitán, Ignacio Gómez Posse, Eduardo Fernández Botero, Efrén Osejo Peña, Enrique López de la Pava, Carlos Peláez Trujillo, Simón Montero Torres, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Antonio Moreno Mosquera.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*

ESTADO DE SITIO

Conexidad de los decretos legislativos con la guarda del orden público. — Reformas al Código Sustantivo del Trabajo. — Control Constitucional. Las razones de conveniencia para expedir un decreto legislativo no juegan en el examen que le corresponde hacer a la Corte (Sentencia de julio 25 de 1966). — Exequibilidad del Decreto legislativo número 2351 de 1965, “por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 24 de mayo de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Aníbal Cardoso Gaitán*.

El ciudadano José Hilario Lugo Bernal le pidió a la Corte declare la inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 1965, “por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”. A este propósito acompaña un ejemplar del Diario Oficial N° 31754 donde dicho decreto aparece publicado.

Para fundar su petición el demandante observa que como lo estableció el artículo 76 de la Constitución, numeral 2º, corresponde al Congreso expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, y que por tanto es de competencia del Congreso la reforma de aquéllos y no de otras entidades o funcionarios; y que para la expedición de las leyes que modifiquen, reformen o deroguen las mencionadas en los numerales 2º, 3º, 4º, y 5º, del artículo 76 se requiere la mayoría absoluta de votos de los miembros que forman la Comisión Permanente y de los votos de los miembros que componen cada Cámara. Que tal artículo ha sido violado con la expedición del Decreto legislativo que acusa. Considera finalmente que el Decreto no pudo ser dictado con apoyo en el artículo 121 de la Carta, aunque se abstiene de expresar las razones que sustentan esa afirmación.

Termina así el demandante su breve exposición:

“Por este sencillo estudio de normas de nuestra Carta, concluyo . . . que se ha hecho una reforma al Código Sustantivo del Trabajo, por medios y funcionarios no indicados en la Cons-

titución Nacional, y que por el contrario se han desconocido y atropellado algunas de sus normas, y en consecuencia demando ante esa Honorable Corporación la inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 4 de septiembre de 1965 que efectúa reformas del Código Sustantivo del Trabajo. Para elevar esta demanda me baso en los artículos 214 y 215 de la Constitución Nacional”.

Concepto del Procurador General de la Nación

Estima este alto funcionario que la demanda acusa falta de técnica, pero considera que la Corte puede usar de cierta amplitud para darle curso y no hacer nugatorio el derecho ciudadano por exigencias que pueden no estar al alcance de quien no sea abogado el satisfacerlas.

Entrando al fondo del asunto manifiesta:

“Indudablemente, las relaciones obrero-patronales juegan un papel decisivo en el aspecto social de la nación, y tienen influencia también acentuada sobre el orden público; parece innegable que los instrumentos legales que no regulen adecuadamente la relación laboral y que no permitan la solución rápida, eficaz y justa de las controversias que se presentan entre los patronos y sus asalariados, pueden conducir en un momento dado a una alteración de la tranquilidad social y del orden público.

“Hasta donde pueda haber influido la legislación laboral anterior al Decreto legislativo número 2351 de 1965 para la alteración del orden público, es asunto que podría discutirse en cuanto a su intensidad; pero todo indica que una legislación deficiente, que no esté acorde con las realidades del país en materia obrero-patronal, puede, al lado de otras causas de perturbación, llevar al país a una situación que obligue a declarar tur-

bado el orden público y en estado de sitio al territorio nacional.

“Y hasta donde puedan las normas legales anteriores ser incompatibles con el estado de sitio y deban ser, por consiguiente, suspendidas para que durante la turbación sean reemplazadas por las nuevas disposiciones que se adopten mediante Decreto legislativo, podría también ser punto discutible.

“Pero en todo caso, no parece ser materia de controversia que las relaciones obrero-patronales juegan papel decisivo respecto de la tranquilidad pública; que el orden público tiene un aspecto social de notoria trascendencia, y que la inadecuada reglamentación legal de ese tipo de relaciones obrero-patronales puede alterar, o contribuir a que se altere, la paz social. Y si no pueden desconocerse estos fenómenos, no puede afirmarse que las disposiciones del Decreto legislativo número 2351 de 1965 no tengan asidero en el artículo 121 de la Carta Fundamental, toda vez que, declarada por el Decreto 1288 del mismo año la turbación del orden público, es imperativo para el Presidente, atacar eficazmente las causas determinantes de la anormalidad producida, entre las cuales, a su juicio, se hallaba la inadecuada reglamentación de las relaciones obrero-patronales”.

Consideraciones de la Corte

El Decreto legislativo número 2351 de 1965 (septiembre 4) se dictó en ejercicio de las facultades que al Presidente de la República le otorga el artículo 121 de la Constitución.

En el considerando del decreto se relievaa la circunstancia de haberse declarado turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional; “que las clases trabajadoras del país han venido expresando reiteradamente su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal”; “y que es conveniente introducir al Código Sustantivo del Trabajo vigente las modificaciones que constituyen un avance en esta materia para afianzar la tranquilidad social del país”.

La motivación del decreto legislativo acusado se basa expresamente en consideraciones de conveniencia para expedirlo, atendiendo por ese medio al reclamo de las clases trabajadoras en orden a hacer a la legislación laboral las reformas necesarias para ajustarla a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal.

Examinando el decreto de que se trata por el solo aspecto de su conveniencia, en los términos anotados, no encontraría apoyo en la Carta Fundamental de la nación, pues como lo ha expresado esta entidad “las razones de conveniencia para expedir un decreto legislativo no juegan en el examen que le corresponde hacer a la Corte cuando decide sobre su constitucionalidad” (Sala Plena, julio 25 de 1966, demanda del Decreto 3253 de 1965).

Sin embargo deben considerarse con la debida atención otros aspectos que conlleva la expedición del decreto acusado y que inciden al calificar su naturaleza, a saber:

Que el Decreto 2351 se dictó teniendo en cuenta que por el Decreto 1288 de 1965 se había declarado el estado de sitio en la República; y

Que ese ordenamiento se expidió “para afianzar la tranquilidad social del país”.

Estas circunstancias, de haberse expedido el Decreto legislativo número 2351 de 1965 teniendo en cuenta la declaración anterior de estado de sitio y para afianzar la tranquilidad social, no pueden ser extrañas al estudio que le compete hacer a la Corte en relación con la exequibilidad de la norma acusada.

1. El estatuto sometido al examen de la Corte y a su decisión respecto a la constitucionalidad de sus disposiciones, introduce modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo en varios puntos relacionados con el contrato de trabajo, como la duración y terminación del mismo, al descanso compensatorio, la compensación en dinero de las vacaciones, el salario base para la liquidación de la cesantía, la concurrencia de la jubilación y la cesantía, el seguro de vida, la retención de cuotas sindicales, la determinación de los trabajadores a que ampara el fuero sindical, la protección en conflictos colectivos, la representación sindical, la conciliación, el arbitramento, la protección en despidos colectivos, etc.

La sola enunciación de la materia tratada en el decreto muestra que se refiere a cuestiones esenciales de la legislación laboral sustantiva. Y en el preámbulo del decreto se destaca que las reformas en él contenidas se hallan dirigidas a adaptar la anterior legislación a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal.

El carácter de las reformas que implica el Decreto 2351 de 1965 pone de relieve que sus preceptos se hallan vinculados, en mayor o menor grado, a la tranquilidad social del país, pues conciernen a un gran número de personas que prestan su concurso en la industria privada, a

quienes desde luego interesa la vigencia de posiciones de carácter legal que consagran nuevas formas de relación entre los patronos y los asalariados.

2. No son de igual naturaleza todas las normas que expide el legislador. Muchas de ellas afectan intereses individuales no directamente vinculados a las necesidades primarias y de subsistencia de la persona humana. Otras, al contrario, como son todas las del decreto legislativo acusado, se unen estrechamente al patrimonio adventicio pero vital de los trabajadores asalariados. Tal característica, y aquella diferenciación necesariamente producen consecuencias a que ha de atenderse en el campo legislativo y en el ámbito de la jurisdicción constitucional atribuida a la Corte por el artículo 214 del Estatuto.

Al calificar normas legislativas no pueden mirarse con el mismo criterio las leyes de naturaleza específicamente vinculada al patrimonio vital humano y las que por su índole rigen un campo no influido por los requerimientos primarios a que se ha aludido y no reclaman por lo mismo el tratamiento especial que ha de darse a las otras ordenaciones; pues el radio de aplicación de las últimas, distante de las relaciones humanas indicadas, no demanda para interpretarlas o aplicarlas, el hondo sentido social que los otros mandatos exigen. No es lo mismo legislar para los hombres, como personas, sujetos de las necesidades de apremio que imponen la subsistencia o la salud, que legislar para las cosas o para los bienes que conforman el patrimonio ordinario de aquellas personas.

3. El aplazamiento prolongado en la expedición no únicamente de un precepto normativo dentro de la legislación laboral, sino de un conjunto de reglas de esa clase que tocan con el régimen jurídico del trabajo en el campo obrero-patronal, se considera por el Ejecutivo, al dictarse el decreto acusado, como determinante de un estado de intranquilidad social en el país.

Es factor que impone la expedición de esta medida, la relación que ella tiene, dentro del estado de sitio, al cual se refiere el decreto, y a juicio del Gobierno, con la tranquilidad social. No se dice, de modo expreso, que el Decreto 2351 de 1965 se dicte por razones de orden público, pero sí se alude a la expedición anterior del Decreto 1288 de 1965 que lo declaró turbado y en estado de sitio el territorio nacional. Y el "considerando" de este último decreto, después de referirse a la ocurrencia en el país de perturbaciones de orden público y atentados contra la

libertad, la vida y los bienes de las personas, señala como motivo determinante de la expedición de aquél la inseguridad social y los problemas económicos que afectan a la nación y que han producido una creciente conmoción interna.

4. La legitimidad constitucional de un acto de este género tiene que ver con las facultades del Presidente de la República emanadas del artículo 121 de la Carta. Más concretamente, con los motivos determinantes o sobrevenientes de la turbación del orden.

Admite la doctrina que tal perturbación es la que se señala en el decreto que declara el estado de sitio, o la que proviene de motivos sobrevinientes a la alteración, y se exige que la norma legislativa que se dicte esté dirigida a corregir ese estado de perturbación de la normalidad pública. Tales nociones aparecen expuestas en fallo de la Sala Plena del cual se toman estos pasajes:

"c) La no alteración de esa normalidad es factor determinante en el criterio que adopta la Corte al hacer la calificación que le corresponde respecto del Decreto *sub júdice* y sus implicaciones sobre el orden público o su restablecimiento.

"d) No se puede aceptar como constitucional una norma legislativa de este género, por solo motivos de conveniencia, si de ella no aparece al propio tiempo que tiende a corregir un estado de perturbación de la normalidad pública.

"e) Además, no toda situación política, económica o social a cuya solución debe acudir el Estado, implica la perturbación del orden a que se refiere el artículo 121 de la Carta. Una permanente evolución determina el apareamiento, sucesivo o simultáneo, de nuevas exigencias de la comunidad que requieren una actividad estatal sin desmayos pero sin que sea preciso rebasar la órbita de las ordinarias regulaciones constitucionales. Mas para que se justifique la expedición de normas de estado de sitio, es indispensable que éstas —como se ha dicho— ataquen situaciones de orden público no susceptibles de ser conjuradas por los medios ordinarios. Lo contrario conduciría a una desnaturalización del Estado de Derecho franqueando el paso, en cada exigencia social importante, a un régimen no autorizado por el artículo 121 de la Ley de Leyes.

"f) La situación que el Decreto 3196 enjuicia en su parte motiva y que en sus ordenamientos procura modificar o reemplazar, no fue invocada como determinante de la declaración del estado de sitio ni aparece de modo ostensible como factor coadyuvante o sobreveniente que prolongue la

perturbación del orden público o que dificulte el restablecimiento de la normalidad. De donde nada indica que esos mismos ordenamientos y otros sobre la materia no puedan ser estudiados con toda amplitud por el Congreso Nacional, dentro del marco de la Constitución”. (Corte, sentencia del 18 de mayo de 1966, aún no publicada).

Conforme a la doctrina de la Corte antes transcrita, una norma legislativa de carácter extraordinario, expedida con base en el artículo 121 de la Carta, no puede admitirse como constitucional si no tiende a corregir un estado de perturbación de la normalidad pública que sea ostensible, como factor coadyuvante o sobreviniente que prolongue la alteración del orden.

¿Satisfacen las disposiciones acusadas del Decreto legislativo número 2351 de 1965 esas exigencias?

La no expedición oportuna de tales preceptos se considera por el Ejecutivo, en el caso en examen, causante de un estado de intranquilidad social, que se suma, como modalidad sobreviniente, a la perturbación que dio origen a la declaración del estado de sitio. Para “afianzar la tranquilidad social del país”, el Presidente de la República, usando de las atribuciones conferidas por el artículo 121 de la Constitución Nacional, estimó necesario introducir al Código Sustantivo del Trabajo las modificaciones consignadas en el decreto acusado.

Es verdad que por su naturaleza reformas como las que se hacen en tal estatuto al Código Sustantivo del Trabajo, deberían ser despachadas por el legislador ordinario, conforme a ordenaciones constitucionales. Sin embargo, las razones antes expuestas sobre las circunstancias en que se produjo la expedición del Decreto 2351 de 1965 rodean a ese acto de características especiales.

Aunque el decreto acusado no lo expresa, es de presumir que el Presidente de la República al dictarlo consideró que la demora del Congreso Nacional en expedir las modificaciones a la Legislación Laboral Sustantiva, constituía un motivo que se agregaba a los que determinaron la turbación del orden público y el estado de sitio, y que la expedición de los nuevos preceptos contribuía a afianzar la tranquilidad social del país.

Medidas legislativas de carácter laboral, como las consagradas en el decreto acusado, están dirigidas a satisfacer en el campo legislativo requerimientos de importancia y urgencia indiscutibles y tienen además las características que se anotan en otra parte de este fallo, en cuanto se

refieren a relaciones obrero-patronales que tocan con derechos básicos y primarios de la persona humana, que exigen por su índole, un tratamiento acorde con las urgencias a que ha de atenderse, distinto al que se otorga a las disposiciones legislativas comunes y ordinarias.

Pudiera acaso entenderse que aquellas normas no son de naturaleza tan urgente que no permitiesen esperar para su expedición a que el Legislativo ordinario las dictara. Sin embargo, piensa la Corporación que no son iguales, por el aspecto de su apremio, a las que no estimó cuando profirió su fallo de inexecutable del Decreto 3196 de 1965, “sobre integración de los Servicios de Salud y Asistencia Pública”. Entonces la Corte calificó de no urgentes las disposiciones del citado decreto, que bien pudieron ser a su juicio expedidas por el legislador común. Ahora esta Corporación juzga que no puede calificar de igual modo las normas legislativas que contiene el decreto impugnado ante la Corte.

Pero no obstante estas consideraciones tocantes con la calidad de las normas contenidas en el decreto acusado y con la urgencia en dictarlas, no alcanzan ellas a justificar plenamente, en el campo constitucional, dichos preceptos, si además aquéllos no cumplen el requisito básico para su executable de ser conexos con el restablecimiento del orden público, punto en el cual la Corte ha de detenerse con el objeto de estudiar dicho aspecto fundamental, a la luz de su propia doctrina.

Al examinar en otra oportunidad tan delicada cuestión, la Corte dijo:

“A) *Conexidad de las disposiciones del estado de sitio con el restablecimiento del orden.*

“Punto inicial en el estudio del decreto mencionado es el de la conexión que tengan o no sus disposiciones con la guarda o el restablecimiento del orden público, ya que fue dictado en uso de las facultades que al Presidente de la República confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional.

“Sobre el modo como ha de hacerse tal verificación la Corte, por unanimidad, ha sentado, en los siguientes términos, la doctrina que ahora se reitera:

“VIII. La necesidad de que, a un mismo tiempo se ejerzan por el Presidente y por la Corte, facultades calificadoras acerca de la conexidad de un decreto o de una ley con la guarda del orden público, sin que se produzca por ello una colisión de competencias sobre la materia, objeto de la

soberana determinación de cada Rama del poder, indica como natural premisa de una norma procedente la consideración de estas hipótesis:

1ª En la aplicación de los preceptos pertinentes de la Carta hay casos de manifiesta y clara congruencia de la norma que se suspende o se dicta, con la guarda del orden público;

2ª Hay cosas así mismo en que la norma nueva o la que se suspende no guarda, en forma clara y evidente, ninguna relación con el orden público, y

3ª Hay casos dudosos, en los cuales no se manifiesta la conexidad del acto legislativo con el orden público. A estas situaciones distintas, que pueden ofrecerse al juicio de la Corte, ha de corresponder una posición también diferente que consulta la naturaleza propia del fenómeno en cada caso contemplado. Para la primera hipótesis, la declaración de exequibilidad se impone como necesaria consecuencia. Para la segunda, es indudable, con fundamento análogo, que la inexecutable debe ser proferida. En casos dudosos, cuando la vinculación del ordenamiento de carácter legislativo con el orden público no es clara u ostensible, la prudencia del fallador constitucional le exige decidirse por la exequibilidad, para evitar que pueda perturbarse el cabal cumplimiento del mandato de la Carta, que entrega al Presidente de la República la suprema responsabilidad del orden, finalidad que debe prevalecer, apreciada por el Primer Magistrado, frente a la duda del juzgador respecto a la conexidad del acto del Gobierno con la guarda del orden público. Si se presenta la duda sobre tal relación, es natural que ella se resuelva con la declaración de exequibilidad que haga la Corte, después de comprobar o deducir que no es claro y evidente el que la norma acusada no se vincule a la guarda del orden público. Debiendo la Corte Suprema de Justicia pronunciarse, respecto a la constitucionalidad de un decreto legislativo acusado, hallándose obligada a cooperar armónicamente con el Presidente de la República, a la conservación o restablecimiento de la normalidad, y no estando cierta de la inconexión de aquél con el orden público, ha de proferir su decisión, por el aspecto de que se trata, en sentido favorable a la vigencia del acto Ejecutivo.

‘En otros términos: Si la norma del decreto es clara y manifiestamente dirigida a la guarda del orden, se acomoda a las exigencias del Estatuto; si manifiesta y evidentemente no tiene relación con dicho objeto, lo contraría o quebranta. En los casos dudosos, cuanto tal relación no es ostensible, la calificación del Presidente sobre

la conexidad de la disposición con la guarda del orden público, debe prevalecer’. (*Gaceta Judicial* Tomo LXXXIII, página 25)”. (Sentencia de la Sala Plena dictada el 18 de mayo de 1966 sobre el Decreto 3196 de 1965).

No es claro a juicio de la Corte que el Decreto legislativo número 2351 de 1965 carezca de conexidad con la guarda del orden público o su restablecimiento. A ella no le es posible formarse un juicio claro respecto a la conexión que tengan los preceptos acusados en este caso como inexecutable, con la recuperación de la normalidad pública. No puede la Sala Plena ni afirmar ni negar que aquella conexidad exista o no. Hay motivos para estimar que tal conexidad se configura realmente, aunque no se presente a la consideración de la Corte en una forma ostensible, que la haga evidente con el solo análisis de las disposiciones contenidas en el decreto impugnado.

Se halla pues la Corte en presencia del tercero de los casos que contempla su doctrina, consagrada en varios fallos de esta Sala, o sea, el de estimar que por no ser ostensible la falta de relación de las normas acusadas, con el restablecimiento del orden público, se ofrece a su consideración un caso dudoso, en lo que mira a esa conexidad, y, por tanto, la calificación del Presidente de la República, respecto a dicha relación, debe prevalecer. Ha de deferirse al criterio del Ejecutivo, a causa de no haber podido la Corte formarse una convicción plena sobre la conexidad o inconexidad en mención, por no suministrarle el decreto elementos suficientes de juicio.

5. Lo aquí expuesto no quiere decir que una legislación laboral dictada con base en el artículo 121 de la Constitución no pueda ser absolutamente conexas o inconexas con la situación de orden público, según las circunstancias o los factores que deben tenerse en cuenta cuando se expide la norma legislativa, y que la Corte, en cada caso, no haya de cumplir con el deber de analizar esas circunstancias y tomar su decisión de conformidad con ellas.

6. Observa finalmente la Corte que es improcedente la argumentación de la demanda tocante con el incumplimiento de los requisitos constitucionales que requiere la reforma de determinadas leyes, como el Código Sustantivo del Trabajo, reformas que ordinariamente deben tener origen en las Comisiones Permanentes del Congreso y ser aprobadas por determinado número de votos. La argumentación no es pertinente, porque cuando impera el artículo 121 de

la Carta, el legislador extraordinario no es el Congreso, y por lo mismo son inaplicables las reglas para él establecidas sobre la expedición de las leyes. Lo fundamental en esta materia consiste en determinar si el régimen constitucional previsto para el estado de sitio tiene vigencia, pues si así fuere, no hay por qué extrañarse de que no se apliquen preceptos que gobiernan el funcionamiento normal de las Cámaras Legislativas.

7. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 96 de 1936, artículo 2º, la Corte ha examinado las disposiciones consignadas en los artículos que integran el Decreto 2351 de 1965 y ha hallado que con ellas no se quebrantan preceptos de la Carta.

Resolución

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, de acuerdo con el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2351 de 1965, “por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese a los Ministros de Justicia y de Trabajo y archívense estas diligencias.

Eduardo Fernández Botero, Presidente; *Ramiro Araújo Grau*, *Adán Arriaga Andrade*, *Humberto Barrera Domínguez*, *Samuel Barrientos Restrepo*, *Flavio Cabrera Dussán*, *Aníbal Cardoso Gaitán*, *Gustavo Fajardo Pinzón*, *Ignacio Gómez Posse*, *Crótatas Londoño*, *Enrique López de la Pava*, *Simón Montero Torres*, *Antonio Moreno Mosquera*, *Efrén Osejo Peña*, *Luis Fernando Paredes*, *Carlos Peláez Trujillo*, (con salvamento de voto), *Arturo C. Posada*, *Victor G. Ricardo*, *Julio Roncallo Acosta*, *Luis Carlos Zambrano*.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

Salvamento de voto del Magistrado doctor Carlos Peláez Trujillo.

La motivación del fallo anterior se afirma sobre la base de que “en casos dudosos, cuando la vinculación del ordenamiento de carácter legislativo con el orden público no es clara u ostensible, la prudencia del fallador constitucional lo exige decidirse por la exequibilidad”. No halló

la Corte que fuera clara la conexidad entre las normas acusadas y la necesidad de remover los motivos de perturbación del orden social, ni que fueran ostensiblemente incompatibles con el estado de sitio, y en la duda aplicó la doctrina de que esa duda debe resolverse en favor de la exequibilidad.

Para el magistrado que suscribe este salvamento de voto, en cambio, es perfectamente claro que teniendo la institución del estado de sitio por objeto preservar el orden material o externo de la comunidad, cuya alteración sólo puede sobrevenir a causa de hechos de carácter físico, las únicas leyes que conforme al inciso 3º del artículo 121 son susceptibles de suspenderse son las que transitoriamente impiden reprimir los actos materiales que alteran o pueden alterar ese orden; no las que en sí mismas no constituyen obstáculo para que el Gobierno tome las medidas preventivas o represivas de carácter policivo que juzgue adecuadas para defender la normalidad institucional. Las leyes nunca pueden ser consideradas como causa de perturbación o desorden, porque ellas en conjunto constituyen un orden —*el jurídico*— que es precisamente el que se propone cautelar el artículo 121, ya que es para mantenerlas en vigencia, y no para derogarlas, que el Constituyente confiere al Presidente de la República facultades extraordinarias. “Entiende la sentencia, sin embargo, que las normas acusadas pueden (pues que no está cierto de ello) tener conexión con las causas que determinan el trastorno público, por su naturaleza específicamente vinculada al patrimonio vital humano”, es decir, porque “se unen estrechamente al patrimonio adventicio pero vital de los trabajadores asalariados”; en otras palabras, porque provocan o estimulan la intranquilidad general por su relación con las condiciones económico-sociales de sectores importantes de la población, sin tomar muy en cuenta que cuando así ocurre tal circunstancia constituye el *móvil* pero no la *causa* material del desorden que es la que la Constitución ordena reprimir o eliminar. Sobre el particular el magistrado que suscribe escribió en alguna oportunidad los siguientes conceptos, que no ha rectificado todavía:

“La inconformidad, el descontento, aun la repulsa de las instituciones por parte de sectores numerosos del agregado social, son casi conaturales a toda forma de vida colectivas; constituyen lo normal, más aún, aparecen como indispensables al progreso social. Las formas históricas del derecho en todo tiempo han entrado en pugna con las que reclama la realidad actual; el derecho que se alimenta de la experiencia siem-

pre se halla en competencia con el que impone la transformación constante de los hechos sociales. Toda la evolución jurídica no es sino el efecto del permanente conflicto de estas dos fuerzas divergentes. De ese frecuente desvío por las instituciones, dice Grane Brinton que 'si se define una sociedad estable y sana como aquella en que no se expresa el descontento contra el Gobierno o las instituciones, en ese caso no existen sociedades sanas o estables'. Lo anormal comienza cuando el descontento genera en desorden, por lo cual es este desorden el que reclama soluciones de excepción, no el orden que no aglutina la voluntad general. A la inconformidad como hecho ordinario no le convienen sino las soluciones ordinarias, o sea, las legislativas. Servirse de los reglamentos de necesidad para transformar las instituciones con el pretexto, o verdaderamente con el fin de remover motivos de inquietud popular, sería tanto como admitir la bondad de la subversión como medio jurídico para promover la renovación de las leyes; aceptar de una vez la sustitución de las soluciones normales del derecho por las de la fuerza y la cólera que bien pueden constituir un medio adecuado desde el punto de vista histórico-social pero no desde el punto de vista jurídico. La historia nos enseña que la fuerza crea derecho, pero eso no obsta para que la ciencia jurídica repudie el derecho de la fuerza''.

Si como lo explica la motivación del Decreto 2351 de 1965, "las clases trabajadoras del país

han venido reiterando su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal", por lo que "es conveniente introducir al Código Sustantivo del Trabajo vigente las modificaciones que constituyen un avance en esta materia, para afianzar la tranquilidad social del país", ello estaba indicando la necesidad o conveniencia de introducir esas reformas por las vías ordinarias que la Constitución ha establecido para expedir normas de carácter normal o permanente, mas no para sustituir la legislación vigente por otra también de carácter permanente —como es la del decreto acusado según resulta de los mismos considerandos transcritos—, por medios sólo adecuados para dictar normas de emergencia o transitorias por naturaleza contra la expresa prohibición del artículo 121 que veda "derogar las leyes", y sólo permite suspender "las que sean incompatibles con el estado de sitio".

Por estas razones, no obstante el respeto que profeso al criterio de la Corte, me veo en el penoso caso de salvar mi voto a la sentencia que declara exequible el Decreto 2351 de 1965.

Fecha ut supra.

Carlos Peláez Trujillo

COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 1965.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, mayo 24 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera*

El ciudadano Jaime López Guerra en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó a la Corte demanda de inconstitucionalidad “de todos los artículos: del 1º al 42 inclusive, del Decreto 2351 de 1965, “por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”.

Estima que ese decreto es violatorio del artículo 121 de la Carta, pues expedido con fundamento en las facultades que ese texto le confiere al Presidente de la República, sus disposiciones no son de carácter transitorio como lo requiere el mandato constitucional, y porque expresamente no se determinaron en él las del Código Laboral que quedaban suspendidas.

El señor Procurador General de la Nación al contestar el traslado de la demanda, reproduce, ratifica y complementa el concepto emitido por él sobre la presentada por el señor José Hilario Lugo Bernal quien acusó dicho decreto “por análogos motivos a los que aduce el hoy actor”. Reitera que el acto impugnado no infringe ni el

artículo 121 ni ningún otro principio de la Constitución.

La Sala al fallar en esta misma fecha esa demanda declara executable el decreto acusado.

No hay, pues, lugar a proveer de nuevo sobre lo ya juzgado.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, DISPONE: Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 1965 formulada por el señor José Hilario Lugo Bernal.

Cópiese, notifíquese y publíquese.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario*



COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 1965.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., mayo 24 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera.*

El ciudadano Rodrigo Noguera Laborde, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, en demanda de 9 de septiembre último solicita de la Corte “se declare inexecutable o inconstitucional el Decreto 2351, de 4 de septiembre de 1965, ‘por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo’, expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, invocando el artículo 121 de la Carta, con excepción de su artículo 35 por haber sido sustituido o derogado posteriormente”.

Estima que ese decreto “quebranta en forma directa, por exceso en ejercicio de las facultades, los artículos 121, 118 numeral 8º, 76 y 55 de la Constitución Nacional”.

El señor Procurador General de la Nación al contestar el traslado de la demanda manifiesta que el acto acusado ya había sido materia de dos demandas de inexecutable, ambas presentadas con anterioridad a la del doctor Noguera Laborde, por los ciudadanos José Hilario Lugo Bernal y Jaime López Guerra, quienes lo impugnaron “por motivos iguales a los que el hoy

actor aduce”. Reitera por tercera vez que tal acto no viola ni el artículo 121 ni ningún otro precepto de la Constitución.

La Sala, en sentencia de esta misma fecha al pronunciarse sobre la primera de dichas demandas, declara executable ese decreto.

No hay, pues, lugar a proveer de nuevo sobre una cuestión definitivamente juzgada.

En tal virtud, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, DISPONE: Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo número 2351 de 1965 formulada por el señor José Hilario Lugo Bernal.

Cópiese, notifíquese y publíquese.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

ESTADO DE SITIO

La inversión forzosa en Bonos de Deuda Pública Interna ostenta signos objetivos de su conexidad con el restablecimiento del orden público. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 1594 de 1966 por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna y se dictan otras disposiciones.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 22 de junio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Simón Montero Torres.*

El doctor Alvaro Copete Lizarralde, en demanda presentada el 29 de agosto de 1966, la que en sus condiciones de forma se subordina a las exigencias de la Ley 96 de 1936, pidió a la Corte que declarara inexecutable el Decreto legislativo número 1594 de 1966, “por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna, y se dictan otras disposiciones”, el que a la letra dice:

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

“*Considerando:*

“Que por Decreto 1288 de 1965 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Establécese una inversión forzosa en Bonos de Deuda Pública Interna del 8% de interés anual amortizables en 10 años de plazo, que deberán efectuar los ganaderos a razón de \$ 50.00 por cada cabeza de ganado vacuno con destino al consumo interno o la exportación.

“Parágrafo. Esta inversión será de \$100.00 en caso de que sea hembra el ganado sacrificado o exportado

“Artículo 2º No se podrá expedir la guía de degüello ni autorizar la exportación, por las au-

toridades competentes, sin comprobar el hecho de haberse efectuado la inversión respectiva, en la forma y condiciones como se determine en el reglamento.

“Artículo 3º Los contribuyentes que tengan negocios de ganadería quedarán obligados a suministrar, además de las informaciones que exigen las disposiciones vigentes, una relación o inventario discriminados por sexos y edades del ganado vacuno poseído en 31 de diciembre del respectivo año gravable, incluidos los terneros menores de un año.

“Artículo 4º Por cada cabeza de ganado vacuno macho, mayor de un año, el contribuyente deberá pagar como impuesto adicional al de renta, complementarios y especiales una cantidad equivalente al valor de cuatro (4) kilos de carne de ganado en pie, de acuerdo con los precios promedios que el Ministerio de Agricultura fijará para tal efecto al final de cada año gravable.

“Artículo 5º Los Bonos que se ordenan suscribir por el artículo 1º podrán ser utilizados para el pago del impuesto de que trata el artículo anterior, y serán recibidos a la par por las oficinas de Impuestos Nacionales

“Artículo 6º Autorízase al Gobierno Nacional para fijar la cuantía de las emisiones y determinar las demás características; así como reglamentar y organizar la colocación de los títulos aquí ordenados.

“Artículo 7º Autorízase al Gobierno Nacional para destinar hasta el 50% de los recursos originados en el presente Decreto en la forma siguiente:

“Hasta el 5% con destino al incremento de la industria ganadera, para mejorar su calidad,

organizar asistencia técnica, propender por el aumento de la exportación, regular los precios y vigilar el cumplimiento de los requisitos internacionales de sanidad. El Gobierno Nacional contratará, por conducto del Ministro de Agricultura, con la Federación Nacional de Ganaderos la inversión de los fondos destinados a estas finalidades.

“Hasta el 45% será destinado para préstamos especiales dedicados a la compra de ganado de cría y fomento de la ganadería en general según reglamentación que dicte el Ministerio de Agricultura.

“Artículo 8º Las exenciones del impuesto complementario de patrimonio por razones de improductividad, solo se concederán en relación con las tierras y otros bienes vinculados al negocio de levante y engorde de ganado vacuno, en caso de absoluta imposibilidad física o jurídica ajenas a la voluntad del contribuyente para la obtención de rentas líquidas, reales o presuntas, según lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 75 de la Ley 81 de 1960.

“Artículo 9º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias”.

Los fundamentos

En concepto del demandante, el decreto acusado es “violatorio de los artículos 118, numeral 8º, y 121” de la Constitución Nacional, porque, de un lado, “establece normas intrínsecamente permanentes”, con las cuales “tiende a modificar por vía general el régimen tributario”, lo que significa que “carece de la condición de temporabilidad propia de los decretos dictados en ejercicio de las facultades acordadas al Gobierno por el artículo 121”, y porque, del otro “no tiene relación directa con el restablecimiento del orden público”, condición que es necesaria “para su legitimidad” y que se echa de menos, puesto que no se advierte el nexo “que exista entre las causas que impulsaron al Gobierno a declarar turbado el orden público por Decreto 1288 de 1965 y el establecimiento de inversiones forzosas e impuestos a cargo de ganaderos”.

Concepto de la Procuraduría

El señor Procurador General de la Nación, en escrito del 16 de enero del año en curso conceptúa que el decreto impugnado “es exequible”, porque, inspirado en el artículo 121 de la Carta, tiene una vigencia transitoria, estricta-

mente subordinada al restablecimiento de la normalidad, momento en el que, llegado el referido decreto, según el precepto constitucional invocado, al término de su vida lógicamente “la inversión obligatoria y el impuesto especial” allí establecidos, dejan de regir, y porque la Constitución “no prohíbe el establecimiento de inversiones forzosas”, ni la creación de “impuestos y contribuciones”, sino que, por el contrario, en el objetivo de “atender a las necesidades del servicio público” autoriza al Estado para “obligar a los particulares a ceder parte de sus propiedades o rentas a título de impuesto o contribución”, razones a las que agrega esto:

“... todo lo que tienda a mejorar la situación económica y fiscal del país y a incrementar una industria que, como la ganadera, tanto pesa sobre el aspecto económico de la nación, contribuirá al restablecimiento de la normalidad que se vio afectada por muchos factores entre los cuales se encuentran los que vienen hablándose. No puede negarse que las medidas adoptadas por el Decreto legislativo número 1594 tiene conexidad con el restablecimiento de la normalidad institucional; pero aun cuando no se advirtiere con toda claridad esa conexidad, tampoco podría afirmarse que no tiene relación ninguna con las causas que llevaron a declarar turbado el orden público y con la necesidad de restablecerlo, por lo cual, según el criterio reiteradamente expuesto por la honorable Corte Suprema de Justicia ha de optarse por la exequibilidad”.

Para resolver se considera:

I. Conforme a los artículos 55 a 58 de la Constitución Nacional, que consagran la limitación de las Ramas del Poder Público, separando sus diversas atribuciones, “sólo en el caso extraordinario contemplado en el artículo 33 del Acto legislativo número 3 de 1910 y en el de la atribución 12 del artículo 76 de la Carta, que autorizan al Congreso para revestir pro témpore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen, solo en estos casos, se repite, puede el Presidente de la República asumir la facultad legislativa que el Congreso mencione en la ley sobre facultades extraordinarias. Conclusión que se encuentra corroborada por la disposición del artículo 6º del Acto legislativo número 3 de 1910”. (Sentencia de abril 2 de 1935 G. J., T. 43, P. 107 a 119).

II. La facultad del Gobierno para crear, formulada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo

121 de la Constitución, la declaración de estado de sitio, cargas impositivas, encuentra su fundamento lógico en que "para el restablecimiento del orden público se necesitan, con casi seguridad, recursos extraordinarios que conllevan la necesidad de obtenerlos por nuevas contribuciones o por aumentos de las existentes" (Fernández Botero, las Constituciones Colombianas, Tomo II, página 455).

III. La finalidad de los decretos expedidos por el Gobierno al amparo del artículo 121 de la Carta "no puede ser diversa del restablecimiento del orden perturbado", por lo que ellos, en su naturaleza, "deben ostentar algunos signos objetivos de su conexidad" con ese orden a cuya recuperación se enderezan, lo que quiere decir que si las normas de aquellos decretos "son claras y manifiestamente dirigidas" a su guarda, han de tenerse, siguiendo el criterio reiterado de la Corte, como subordinadas al indicado precepto constitucional, y que cuando no exista, de manera evidente, esa relación de medio a fin, concebida en los términos expresados, se hace necesario apreciarlas como violatorias de aquel ordenamiento de la Carta, imponiéndose, por último, "en los casos dudosos, cuando tal relación no es ostensible", respecto de esas normas, la declaratoria de exequibilidad, sobre la base de que en semejante evento la calificación del Presidente en torno a la conexidad de "las disposiciones con la guarda del orden público, debe prevalecer".

IV. *El decreto acusado, en cuanto en su artículo 1º establece a cargo de los ganaderos, "una inversión forzosa en Bonos de Deuda Pública Interna del 8% de interés anual amortizable en 10 años de plazo", obligada a efectuar "a razón de \$ 50.00 por cada cabeza de ganado vacuno con destino al consumo interno o a la exportación", y en cuanto en su artículo 4º crea, a cargo del mismo gremio, un "impuesto equivalente al valor de cuatro (4) kilos de carne de ganado en pie", ostenta "signos objetivos de su conexidad con el restablecimiento del orden público que se declaró turbado mediante el Decreto 1288 de 1965, hecho que es manifiesto o que, de no ser aceptado en ese carácter específico empleando un absoluto rigor en su apreciación, tiene que acogerse al menos como dudoso, puesto que en el propio cuerpo del aludido decreto de turbación del orden se invocan, como factor determinante de esa medida de emergencia, "los problemas económicos que afectan la nación", los cuales, sumados a otros, también perturbadores, han dado origen a "una creciente conmoción interna agravada con la aparición de alar-*

mantenidas formas de delincuencia", circunstancia aquella en la que, prevaleciendo, según quedó expuesto, la calificación del Presidente con respecto a la requerida conexidad, es necesario optar por la declaración de exequibilidad.

V. En torno a los artículos 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del decreto acusado, relativos a previsiones para obligar la efectiva inversión en los Bonos que establece el artículo 1º, a la facultad para utilizarlos en el pago del impuesto adicional que crea el artículo 4º a autorización al Gobierno Nacional "para fijar la cuantía de las emisiones" de aquellos títulos, determinar sus características, reglamentar y organizar su colocación y para destinar y distribuir, en el fomento de la ganadería y en las proporciones que señalan esas normas, los recursos originados en el predicho estatuto y, por último, a la forma como pueden operar las exenciones del impuesto complementario de patrimonio por razones de improductividad, en relación con tierras vinculadas a negocios de ganadería, y al momento en que entra a regir ese estatuto, "desde la fecha de su expedición", los cuales no aparecen sometidos a objeción alguna particularizada en la demanda, solo cabe observar que ellos, comprobada la legitimidad constitucional de los artículos 2º y 4º del mencionado cuerpo legal, no dan lugar a ningún reparo.

VI. Con respecto a la tacha fundada en que, en concepto del actor, el decreto acusado "establece normas intrínsecamente permanentes" importa recordar esta doctrina de la Corte, recavada a través de varios fallos:

"La transitoriedad de la norma legislativa dictada por el Gobierno es característica que de un modo general debe satisfacer el ordenamiento del estado de sitio, porque con base en las facultades extraordinarias correspondientes no han de tomarse disposiciones que por su naturaleza son de carácter permanente. Sin embargo, esta consideración no es óbice para que en ciertos casos de urgencia se den preceptos de estado de sitio que impliquen un cambio de la legislación respecto de la que se suspende, en razón de la emergencia misma, por imponerle así la necesidad de orden político, social o económico que confronta el Ejecutivo. Tales normas, muy singulares dentro del régimen jurídico extraordinario, sustituyen la legislación suspendida, por otra acorde con la necesidad del restablecimiento del orden. Expedida tal legislación, es posible que por el acierto de sus disposiciones, más ventajosas que las precedentes, sea conveniente reiterarlas por el legislador ordinario, para que prolonguen su efecto benéfico una vez levantado el

estado de sitio. A ello en modo alguno se opone la transitoriedad que deben tener los preceptos legislativos correspondientes. Porque lo prescrito en la Carta es la que cesen de regir los mandatos de carácter legislativo cuando el orden público se restablece.

“El Congreso con autonomía, puede realizar ese paso de la norma transitoria a una permanente, a través de su función propia de legislador, que no es incompatible con el estado de sitio menos ahora cuando por mandato del Acto legislativo número 1 de 1960 debe permanecer reunido mientras perdure tal estado.

“Debe por tanto pensarse, al juzgar sobre la transitoriedad de los decretos legislativos, y acerca de su constitucionalidad, en que a veces el legislador extraordinario puede verse obligado a expedir normas que, además de ser medio adecuado para el restablecimiento de la normalidad, por su naturaleza sean idóneas para regular estados permanentes de derecho. Ello, por sí sólo, no conllevaría inconstitucionalidad”. (Sentencias 18 de mayo de 1966 y 8 de abril de 1967).

VII. El decreto, de acuerdo con la doctrina que se reproduce y que aquí de nuevo se reitera, aunque se acepte que sus normas “sean idóneas para regular estados permanentes de derecho”, tampoco resulta, por este otro aspecto, violatorio de la Constitución, porque se expidió, como atrás hubo de estudiarse, para procurar el restablecimiento del orden público, gravemente perturbado por “los problemas económicos que afectan a la nación”, punto sobre el que, por último, importa también recordar esto:

“... las medidas legislativas extraordinarias que el Gobierno dicta entonces para conjurar la perturbación del orden público, en ejercicio de los poderes del artículo 121, se extiende legítimamente a las causas políticas, sociales y económicas que hayan originado o mantengan la anomalía, para atacarlas y destruirlas en cuanto fuere necesario para el pronto restablecimiento de la paz”. (Sentencia de junio 28 de 1956, *Gaceta Judicial*, Tomo 83, páginas 25 a 38).

Como consecuencia de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1594 de 1966, “por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna, y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, y comuníquese a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera D., Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

*Salvamento de voto del Magistrado
Doctor Carlos Peláez Trujillo*

No dicierne la Corte la *temporalidad* de los decretos de estado de sitio de su *transitoriedad*, debiendo hacerlo pues que son conceptos diferentes, al punto de que la sola lectura del artículo 121 de la Constitución hacer ver la diferencia que hay entre ellos.

El inciso cuarto *in fine* de aquella norma fundamental dispone que al restablecerse el orden público “dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado el Gobierno, no obstante que en el inciso anterior ha ordenado ya: “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”. No debe suponerse en los dos preceptos el mismo ordenamiento, pues que no es dable atribuirle al Constituyente —legislador por excelencia— tamaña tautología. Forzoso es entonces entender que con el primero —el del tercer inciso— se propuso evitar que la normatividad de emergencia rija más allá del tiempo necesario para reprimir los actos que perturban el orden, mientras que el segundo —el del inciso cuarto— tiene por objeto prevenir que al amparo de la situación jurídica que implica el estado de sitio ficticio se dicten, aunque sea con carácter temporal, regulaciones que no siendo emergentes del estado de necesidad pueden en cambio afectar el orden legal o jurídico establecido. No otra cosa significa la explícita prohibición de derogar las leyes —así sea temporalmente—, sino que las facultades extraordinarias que al Presidente otorga el artículo 121 tienen únicamente por fin abrirle paso, mediante la suspensión temporal de las normas incompatibles con el estado de necesidad, a otras indispensables para suprimir las causas de la perturbación que pudieran encontrarse en oposición con las vigentes. De ahí que no sea prudente

identificar de manera absoluta la *temporalidad* de la regla de necesidad con una cualidad que, como la *transitoriedad*, no obedece tanto al tiempo de su duración cuanto a un germen interno que por sí mismo determina la caducidad e inestabilidad de la regla, como es la materia sobre que versa o el contenido o forma del respectivo ordenamiento. El olvido de este saludable principio ha contribuido, y no poco, a que la institución del estado de sitio pueda utilizarse no sólo para restablecer el orden perturbado, sino también para modificar de manera definitiva el orden jurídico imperante mediante el cambio de las instituciones jurídicas propias de una situación normal por otras que el legislador se ve después obligado a adoptar como legislación también normal para no provocar una perturbación jurídica más honda que la misma perturbación material

El Decreto 1594 de 1966, "por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna, y se dictan otras disposicio-

nes", que en la sentencia que precede se declara exequible, versa sobre una materia cuya conexidad con el restablecimiento de la tranquilidad pública pone en duda la misma providencia, y que en cambio es típicamente propia de la legislación normal, sus disposiciones tomadas en conjunto, o bien aisladamente, (véase los artículos 3º y 7º por ejemplo), dejan ver muy claramente, por lo demás, que no se trata de tomar medidas de emergencia, transitorias, enderezadas a suprimir las causas, declaración de estado de sitio, sino de regular de manera permanente, sin consideración a tiempo determinado, un área muy importante de la economía nacional.

Cuanto al empleo de las facultades que otorga el artículo 121 por motivos de orden público económico, el suscrito magistrado se remite a lo expresado en su salvamento de voto al fallo que declaró exequible el Decreto 2351 de 1965.

Fecha ut supra.

(Fdo.) Carlos Peláez Trujillo

EDUCACION PUBLICA

Las atribuciones del ordinal 13 del artículo 120 de la Constitución Nacional no significan que el Gobierno tenga la facultad de promoverla y fomentarla pues compete al Congreso estimularla y difundirla, proveyendo los medios e instrumentos más eficaces y señalando su orientación. El Congreso debe ceñirse a los planes y programas previos. — La Corte ratifica las doctrinas contenidas en los fallos de octubre 10 de 1966, diciembre 16 de 1966, enero 27 de 1967. — Inexequibilidad de los artículos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 del proyecto de ley “por la cual se funda el Colegio Nacional ‘Francisco Eustaquio Alvarez’ en el Municipio de Gigante...”. — Exequibilidad de los artículos 1º y su parágrafo, 2º, 5º y 11.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, junio 22 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Humberto Barrera Domínguez*.

En virtud de objeción de inexequibilidad propuesta por el Presidente de la República y sus Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, ha venido a la Corte, para los efectos indicados en el artículo 214 de la Constitución Nacional, el proyecto de ley “por la cual se funda el Colegio Nacional ‘Francisco Eustaquio Alvarez’ en el Municipio de Gigante, Departamento del Huila, y se destinan unas partidas para su dotación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones”, originario de la Cámara de Representantes, cuyo texto dice:

“Artículo 1º Fúndase un Colegio Nacional de Bachillerato y Comercio para varones, en el Municipio de Gigante, Departamento del Huila.

“Parágrafo. Este Colegio Nacional llevará el nombre de ‘Francisco Eustaquio Alvarez’.

“Artículo 2º El Colegio Nacional a que se refiere el artículo primero, tendrá, además, el funcionamiento del bachillerato nocturno y un centro de capacitación obrera.

“Artículo 3º Destínase la suma de un millón de pesos (\$ 1.000.000.00) para la adquisición del lote y construcción del edificio donde debe funcionar el plantel.

“Artículo 4º Destínase la suma de trescientos mil pesos (\$ 300.000.00) anuales para los gastos de funcionamiento del mencionado plantel educativo.

“Artículo 5º Créase el Colegio Nacional de Bachillerato Técnico Comercial ‘José Acevedo y Gómez’ en el Municipio de Dolores (Tolima).

“Artículo 6º Destínase la suma de setecientos mil pesos (\$ 700.000.00) para la adquisición del lote y construcción del edificio donde funcionará este plantel de segunda enseñanza.

“Artículo 7º Destínase la suma de doscientos mil pesos (\$ 200.000.00) anuales para los gastos de funcionamiento de este colegio.

“Artículo 8º Nacionalízase el Colegio de Bachillerato Técnico Comercial Pérez y Aldana de Purificación (Tolima).

“Artículo 9º Anualmente la nación destinará la suma de cien mil pesos (\$ 100.000.00) para los gastos de funcionamiento del Instituto ‘Santiago Gutiérrez’, de Cáqueza (Cundinamarca).

“Artículo 10. Las partidas a que se refiere esta Ley, serán incluidas dentro del Presupuesto Nacional destinado al Ministerio de Educación, a partir de la vigencia fiscal de 1964.

“Artículo 11. Esta Ley regirá desde su sanción”.

En el mensaje de objeciones se dice:

“En recientes mensajes al Congreso, el Go-

bierno ha expuesto las razones de orden constitucional y de inconveniencia que lo obligan a expresar su criterio adverso de sancionar los proyectos de ley relativos a creación, dotación, funcionamiento y nacionalización de establecimientos educativos de segunda enseñanza.

“La Constitución Nacional faculta privativamente al Presidente de la República para reglamentar y dirigir la instrucción pública nacional (artículo 120, numeral 13). Si en desarrollo de esa atribución el Gobierno al llevar a cabo la programación y ordenamiento del plan educativo en el país, no ha considerado ni la creación, ni la nacionalización de aquellos planteles, no es dable al Congreso disponer tal cosa, sin usar de la facultad que como se ha advertido, la Carta atribuye exclusivamente al Jefe del Estado.

“Ni la creación ni la nacionalización de los establecimientos educativos a que se refiere el proyecto, están contemplados en los planes y programas de desarrollo educativo adoptados previo el estudio de carácter general y técnico realizado por el Gobierno. Su financiación tampoco está incluida dentro del presupuesto de la vigencia en curso.

“Por otra parte, el Decreto-ley número 1675 de 1964, orgánico del Presupuesto Nacional, dispone, en su artículo 119, que ‘durante la vigencia presupuestal, no podrán efectuarse nuevos gastos con cargo al Tesoro Nacional, sin que se haya establecido el recurso fiscal, necesario y suficiente, para incrementar el Presupuesto de Rentas e Ingresos que se ejecuta, a fin de conservar su equilibrio.

“Las razones anteriormente expuestas, obligan al Gobierno Nacional, muy respetuosamente, a objetar en su conjunto, por inconstitucional e inconveniente, el proyecto de ley a que se refiere este mensaje”.

Estima el Procurador General de la Nación que, con las previsiones contenidas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 10 y 11 del proyecto de ley objetado, “no se interfiere la atribución administrativa que al señor Presidente otorgó el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución, y consecuencialmente no se viola este principio de la Carta Fundamental. Esas medidas legislativas tienen apoyo bastante en los ordinales 1º, 2º y 10 del artículo 76 y en el artículo 41 de la Constitución, por lo cual a mi juicio son equilibrables”.

Agrega que “la objeción relativa al artículo 119 del Decreto-ley número 1675 de 1964, orgánico del Presupuesto Nacional, no tiene validez,

puesto que el proyecto no ordena que durante el curso de una vigencia presupuestal se efectúen nuevos gastos con cargo al Tesoro Nacional, sin que se establezca el recurso fiscal necesario y suficiente para incrementar el Presupuesto de Rentas e Ingresos que se ejecuta. Presentado como fue el proyecto en la legislatura de 1963, en su artículo 5º original se previó que las partidas necesarias para la ejecución de la ley fueran incluidas en el presupuesto destinado al Ministerio de Educación Nacional ‘a partir de la vigencia de 1964’. El propósito es claro en el sentido de que no se trataba de ordenar la inclusión de nuevo gasto en una vigencia presupuestal que estuviera ejecutándose, sino de que se hiciera la apropiación en presupuestos futuros; sólo que el dilatado trámite legislativo condujo a que únicamente en 1965 fuera definitivamente aprobado el proyecto y que en el mismo año se objetara, se declararan infundadas las objeciones y se enviara el expediente a la honorable Corte, pero parece obvio entender que si en definitiva fuere sancionado, la inclusión debería hacerse en los presupuestos futuros, con lo cual no se advierte violación de las normas orgánicas del Presupuesto Nacional”.

En cambio, considera el señor Agente del Ministerio Público que son contrarios a la Carta los artículos 8º y 9º del proyecto de ley mencionado, “no por el aspecto que adujo el señor Presidente sino por otro que a continuación expongo...:

“Por el artículo 8º se nacionaliza el Colegio de Bachillerato Técnico Comercial Pérez Aldana, de Purificación (Tolima). Según se deduce de la ‘exposición de motivos’ que con relación a este artículo nuevo presentaron los Representantes que lo propusieron (folio 39 del expediente) y de conformidad con información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, este plantel educativo es hoy departamental. Por ello el legislador resuelve nacionalizarlo, con la obvia consecuencia de que en adelante el costo de funcionamiento, profesorado, etc., del Colegio corra a cargo de la nación, y ello equivale a decretar un auxilio permanente en favor de un plantel educativo de carácter departamental”.

Anota que, como lo ha señalado la Corte (sentencia de 10 de febrero de 1966), “proyectos de esta naturaleza no se acomodan a lo que el ordinal 20 del artículo 76 de la Constitución exige para que puedan fomentarse... empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo. Cuando se presentó el proyecto de ley citado, no se acompañaron los documentos y comprobaciones que entonces exigía la Ley 71 de 1946 —que desarro-

lla el citado ordinal 20— para la viabilidad de la iniciativa. Y ahora, derogada la Ley 71 por el artículo 138 del Decreto-ley número 1675 de 1964, no hay planes y programas que permitan al Congreso hacer uso legítimo de su atribución de fomentar esta clase de empresas”. Y expresa el señor Procurador que, “análogas consideraciones han de hacerse respecto del artículo 9º del proyecto...”, pues... “el Instituto ‘Santiago Gutiérrez’ de Cázqueza (Cundinamarca), es departamental, según lo informa el Ministerio de Educación Nacional. Y el ordenar que la nación destine anualmente la suma de cien mil pesos para los gastos de funcionamiento de ese plantel, es decretar en su favor un auxilio periódico, sin que cuando se presentó el proyecto se hubieran llenado los requisitos exigidos por la Ley 71 de 1946, y sin que hoy existan planes y programas que por la derogatoria de la Ley 71 desaparecieron”.

Considera la Corte.

Es cierto que, de acuerdo con el ordinal 13 del artículo 120 de la Constitución Nacional, “corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa...: Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”. Pero ello no significa que tenga el Gobierno la facultad de promover y fomentar la educación pública, pues compete al Órgano Legislativo estimularla y difundirla, proveyendo los medios e instrumentos más eficaces y señalando su orientación.

Al ocuparse la Corte de la objeción de inexecutable formulada por el Presidente de la República al proyecto de ley “por la cual se otorgan unas autorizaciones en favor de las sociedades de mejoras públicas a que se refiere la Ley 58 de 1945, y se dictan otras disposiciones para el incremento del civismo y de la cultura”, dijo en la sentencia de Sala Plena lo que pasa a transcribirse:

“En punto a educación pública cabe entender que el ordinal 13 otorga al Presidente facultad discrecional en el más amplio grado, porque nada distinto indica el poder normativo indeterminado que envuelve la atribución de dictar reglamentos sin circunscribirla en forma alguna; pero ese máximo grado de discrecionalidad debe ser referido al ámbito de la actividad administrativa, por cuanto la índole de ésta implica sometimiento a la ley formal que conforme al artículo 76 de la Carta es de la competencia privativa del Congreso. Si la Administración es por su naturaleza un obrar para el bien público, esto es, un

ejecutar y desarrollar en la práctica previsiones de carácter abstracto que se entienden convenientes para satisfacer las necesidades de la comunidad, no puede menos que actuar en el marco de la potestad de simple ejecución de la ley, por que es a ésta a la que corresponde determinar los cometidos del Estado y promover y fomentar la actividad adecuada para atenderlos. Es relevante, a este propósito, que el ordinal 13 no da al Presidente la facultad para promover y fomentar la educación pública, como quien dice, para tomar la iniciativa respecto de su orientación y de los medios e instrumentos más eficaces para estimularla y difundirla, sino que se limita a autorizarlo para reglamentarla y dirigirla, funciones ambas más propias de la Administración que del Legislativo en cuanto suponen un accionar sobre materia determinada de antemano, y descienden a pormenores de orden práctico en que no suele ni debe ocuparse el legislador”, (fallo de 10 de octubre de 1966, aún no publicado en la *Gaceta Judicial*).

Expresó así mismo la Corte, en sentencia de 16 de diciembre de 1966 (demanda de inexecutable formulada contra la Ley 65 de 1963, “por la cual se establece el Régimen Orgánico de la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones”, fallo que todavía no se ha publicado en la *Gaceta Judicial*), lo siguiente:

“De esta breve referencia a los antecedentes constitucionales cabe deducir, en el momento actual, que el Congreso puede expedir leyes en lo concerniente a materias de la educación, como también el Presidente, además de la facultad reglamentaria a que se refiere el numeral 3º del mismo artículo 120, puede ejercer una reglamentación autónoma o independiente, ‘como suprema autoridad administrativa’; pero cada una de estas Ramas del Poder Público dentro de la respectiva esfera de su competencia, para los fines y con las limitaciones previstas en el actual artículo 41 de la Constitución (artículo 14 Acto legislativo número 1 de 1936)... Por otra parte, no existe ninguna disposición constitucional que prohíba al Congreso legislar respecto de materias que atañen a la educación; por el contrario, además de los citados numerales 1º y 2º del artículo 41 atribuye al Estado en general, en relación con sus órganos adecuados ‘la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados’; pero no en forma ilimitada o *ad libitum*, sino que determinó el contenido de los futuros preceptos al decir ‘en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos’”.

Y, por último, en el fallo de Sala Plena fechado el 27 de enero del corriente año, (el que tampoco ha sido publicado en la *Gaceta Judicial*), al resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno en relación con el artículo 4º del proyecto de ley "por la cual se fomenta la educación secundaria en Chocó y se dictan otras disposiciones", señaló la Corte:

"Definido afirmativamente el punto relativo a la facultad del Congreso para legislar sobre educación pública, dentro del marco que se delimita por la potestad de reglamentación, dirección e inspección que corresponde constitucionalmente al Presidente de la República, el caso que se estudia permite diferenciar concretamente las dos facultades normativas en esta rama. Conviene, no obstante, observar previamente que por regla general en toda clase de materias el Legislador puede, sin límite fijado en la Carta, contemplar en la ley que expide no sólo los aspectos fundamentales o estructurales sino llegar hasta los más pequeños detalles para cobijar la totalidad del asunto sobre que legisla. Queda entonces al Jefe de la Administración Pública el ejercicio de la potestad reglamentaria general contemplada en el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución, para procurar la cumplida ejecución de la ley, pero el reglamento puede llegar a ser innecesario, como ocurre ordinariamente en los Códigos, cuando las previsiones de la ley contemplan todos los aspectos y desarrollos para su cabal ejecución. Pero en el ámbito de la educación pública nuestra Carta Fundamental ha confiado al Presidente de la República no la función general de reglamentar las leyes dictadas sobre el particular en lo necesario para su cumplida ejecución, sino la de reglamentar, dirigir e inspeccionar este servicio público esencial, sea prestado por el Estado o por los particulares, dentro de los lineamientos y la limitación contemplados en el artículo 41 de la Carta (14 del Acto legislativo número 1 de 1936). Es decir, el Presidente de la República tiene la potestad de desenvolver las normas generales o básicas que contiene la Constitución o que expide el Legislador, mediante la formulación de todas las disposiciones de desarrollo y de detalle necesarias para que los principios fundamentales de la Carta o de la ley sean eficaces y, en los casos necesarios, para el complemento de los armazones básicos del servicio público educativo establecido por la última. Y, además, conducir este servicio hacia un objetivo, el de lograr la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos (función directiva) ver que tal

objetivo se cumpla (función de inspección), sobre las pautas trazadas por el mandato ya citado del artículo 41 de la Constitución. El Legislador, entonces, no debe entrar en el campo de la reglamentación, como no debe hacerlo de manera concreta en el de la dirección y la inspección, que son actividades de orden administrativo. Ha de cumplir su tarea legislativa sólo en el pronunciamiento de la regla general y abstracta o en la creación de las estructuras fundamentales para la prestación del servicio por el Estado, sin invadir el terreno administrativo del reglamento específico que el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución asigna al Presidente de la República. Sólo en el aspecto a que se refiere la parte final del varias veces citado artículo 41 de la Carta se ha mandado expresamente que corresponde a la ley el señalamiento del grado en que la educación primaria ha de ser obligatoria".

Los artículos 1º y su párrafo, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 10 y 11 del proyecto de ley de que se ha hecho referencia, no contrarían, entonces, los artículos 41 y 120 (numeral 13) de la Constitución Nacional, pues la materia que tratan se encuentra dentro de la órbita de las facultades del Congreso y no se ha invadido, en forma alguna, la función reglamentaria y de dirección e inspección de la educación pública que corresponde al Gobierno.

Pero los artículos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y el 10 por consecuencia, por los cuales se destinan partidas para construcciones y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos proyectados, infringen los numerales 19 y 20 del artículo 76 de la Carta, pues las obras que se decretan y los auxilios que se ordenan, no lo han sido con arreglo a los planes y programas correspondientes. Lo que no ocurre con los artículos 1º, 2º y 5º, no obstante referirse a los mismos establecimientos, pues escapan a la condición de los planes previamente expedidos por el Legislador, por hacer éstos referencia específica a las obras públicas y al fomento —mediante ayuda económica estatal, se entiende—, de las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, y no a la creación de institutos o entidades como organismos administrativos del Estado para la prestación de un servicio público, no sometidos necesariamente para su funcionamiento a financiación mediante auxilio estatal, ni a la ejecución de obras públicas adscritas a ellos. Los establecimientos de educación cuya creación se proyecta, bien pueden organizarse y dirigirse por el Gobierno para ser sostenidos con recursos distintos de los auxilios especiales decretados por

la ley, y no sujetar su funcionamiento a edificaciones construidas por la Nación para el efecto.

Si bien el artículo 138 del Decreto-ley número 1675, de 14 de julio de 1964, derogó la Ley 71 de 1946, esta derogatoria en manera alguna significa que el Congreso pueda ordenar aquellos auxilios y obras sin la programación que exige el constituyente. De ello resulta únicamente que mientras tanto le está vedado decretarlos. Sin planes ni programas previamente adoptados por el Legislador, no puede el Congreso ejercer la atribución que le confiere el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, ni el que se indica en el ordinal 19 del mismo precepto. Así lo ha indicado la Corte en sus fallos de 14 de diciembre de 1945 (G. J., Tomo 59, páginas 645 a 650) y de 5 de octubre de 1946 (G. J., Tomo 61, páginas 310 y siguientes), proferidos antes de que fuera dictada la Ley 71 de 1946, y así también lo ha entendido en la sentencia de 16 de diciembre de 1964 y en otras de fecha posterior, pronunciadas después de que fuera derogada la citada Ley 71 de 1946. Si así no fuese, bastaría que el Congreso no expidiera ley alguna de planeación para que quedaran sin vigencia los aludidos ordinales 19 y 20 del artículo 76 de la Constitución, en los cuales se establece que las leyes destinadas a fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, o a decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, deben ser expedidas "con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes".

La finalidad perseguida por el constituyente, de organizar con el debido esmero la inversión de los fondos públicos de fomento económico, o de apoyo o estímulo a los institutos o empresas útiles o benéficas, o en relación con las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, exige que no se pueda decretar tales gastos sino con sujeción estricta a los planes y programas que previamente adopte el Congreso.

Puede, pues, el Congreso ocuparse de la creación de los institutos que la instrucción pública nacional exija, pero, como se dejó anotado, con sujeción a los planes y programas correspondientes, en cuanto a las erogaciones del caso.

Fundándose en lo que señala el artículo 2º de la Ley 96 de 1936, la Corte está en el deber de pronunciar la declaración de inexecutable mencionada, no obstante que el Presidente de la República no objetó el proyecto de ley citado por infracción a los ordinales 19 y 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Por último, se tiene que la nacionalización del "Colegio de Bachillerato Técnico Comercial Pé-

rez Aldama", de Purificación (Tolima), a que se refiere el artículo 8º del proyecto de ley objetado, resulta contrario al artículo 30 de la Carta, pues sin que haya precedido sentencia judicial e indemnización, se priva al Departamento del Tolima de dicho instituto docente. Infringe dicho precepto, así mismo, el artículo 183 de la Constitución Nacional, el cual dice que "los bienes y rentas de los departamentos, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada".

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en ejercicio de la jurisdicción constitucional consagrada en el artículo 214 de la Carta y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 del proyecto de ley "por la cual se funda el Colegio Nacional 'Francisco Eustaquio Alvarez' en el Municipio de Gigante, Departamento del Huila, y se destinan unas partidas para su dotación y funcionamiento, y se dictan otras disposiciones", objetado por el Presidente de la República.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1º y su parágrafo, 2º, 5º y 11 del citado proyecto de ley.

Publíquese, cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Rafael Poveda Alfonso, Conjuéz; Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.

Secretario.

Salvamento de voto del Magistrado Aníbal Cardoso Gaitán a la presente sentencia.

Al ocuparse la Corte en fallos anteriores, en forma que ahora reitera la sentencia, de la facultad del Congreso para legislar sobre educación, "dentro del marco que se delimita por la potestad de reglamentación, dirección e inspección que corresponde constitucionalmente al Presidente de la República", ha dicho que este alto funcionario "tiene la potestad de desenvolver las normas generales o básicas que contiene la Constitución o que expide el legislador", pero que "el legislador, entonces, no debe entrar en el campo de la reglamentación, como no debe hacerlo de manera concreta en el de la dirección y la inspección, que son actividades de orden administrativo... sin invadir el terreno administrativo del reglamento específico que el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución asigna al Presidente de la República".

De modo muy respetuoso he presentado a la Corte en otras oportunidades mi disentimiento sobre la manera como la doctrina, a través de las mencionadas decisiones de la Sala Plena, limita las funciones que a mi juicio la Constitución le da al Congreso en materia de educación pública y privada, en especial al proferirse por la Corte su decisión de 16 de noviembre de 1966, aún no publicada en la *Gaceta Judicial*.

Nuevamente he de insistir ahora en que acaso se rinde un excesivo tributo a la literalidad de un precepto de la Carta, el ordinal 13 del artículo 120, que confiere al Presidente de la República la facultad de reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación pública.

En materia constitucional, según mi modesto criterio, ha de darse especial consideración a los principios que informan los preceptos de la Carta, procurando defenderlos, al cumplir la función de guarda del Estatuto Fundamental. Cuando se enjuicia una ley o un decreto legislativo por contrarios a la Constitución, se cumple por la Corte una función distinta a la que ella desarrolla en sus Salas de Casación, al confrontar las sentencias acusadas solamente con los textos de las leyes, a fin de decidir si se han violado estas normas por los fallos en cuestión.

La Corte en su Sala Plena, al estudiar la exequibilidad, debe referirse también a los preceptos de la Carta, pero, igualmente, ha de atender a los principios que informan la Constitución. Las cartas constitucionales son estatutos políticos que consagran la estructura de las instituciones de un país, los derechos y las garantías concedidos a las personas, etc.

Concretando ideas en lo que toca con las facultades del Congreso y las del Presidente de la República en materia de educación, es necesario interpretar la Carta Fundamental, no como instrumento estático, sino como medio actuante sobre la realidad de la nación en determinado momento histórico. Otro criterio puede llevar a la aplicación de normas que han quedado desuetas por la evolución legislativa o por haber desaparecido en un momento dado los factores que determinaron la expedición de la norma. Tal cosa ocurre, al parecer, con el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución, que tuvo como razón de ser la preocupación dominante en Colombia antes de expedirse la reforma de 1886, de carácter político-religiosa, de confiar al Presidente de la República la guarda de un patrimonio espiritual por el cual los colombianos lucharon en el orden ideológico y aun en los campos de batalla. Tal preocupación no existe ya en Colombia, ha sido superada por hechos que configuran un entendimiento nacional acerca de que la religión católica es elemento básico en nuestras instituciones. Reconociéndole al Congreso su potestad legislativa en materia educacional, ningún agravio se hace pues a la Carta Fundamental de la nación.

De dos interpretaciones que admiten los preceptos de la Carta referentes a la educación, la una ceñida al texto antiguo consagratorio de atribuciones al Presidente de la República, y la otra, inspirada más bien en la norma que da facultades al Congreso sobre la misma materia, estimé al expedirse algunos fallos anteriores y estimo ahora, que es deber del intérprete acogerse a la última.

Fecha ut supra.

Aníbal Cardoso Gaitán.

COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en la sentencia con fecha 10 de febrero de 1967.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de junio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Luis Fernando Parcedes A.*

El doctor Gustavo Humberto Rodríguez R., ciudadano en ejercicio, le pidió a la Corte declare inexecutable el artículo 3º del Decreto-ley número 2525 de 1963, “por el cual se hacen algunas reformas al Código Penal”.

El acto acusado dispone:

“Artículo tercero. El artículo 208 del Código Penal quedará así:

“Cuando tres o más personas se asocien con el propósito de cometer delitos, cada una de ellas incurrirá, por ese solo hecho, en la pena de cinco a catorce años de presidio, sin perjuicio de la sanción que le corresponda por los demás delitos que cometa.

“A la misma pena quedarán sujetos quienes fueren sorprendidos armados, en número de tres o más, en el momento de cometer o intentar cometer homicidio, robo, extorsión, secuestro, violencia carnal o algún delito contra la salud y la integridad colectivas, sin perjuicio de la sanción que les corresponda por estos delitos; o quienes fueren encontrados, en número de tres o más, recorriendo armados poblaciones, campos, vías públicas o caminos, si tuvieren antecedentes penales o hicieren resistencia a la autoridad.

“La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad para los promotores, organizadores, jefes o directores de la asociación o banda.

“El que, fuera de los casos de concurso en el delito y encubrimiento diere refugio o auxiliare en cualquier forma a alguna de las personas que participen en la asociación o banda, será sancionado con la pena de dos a cuatro años de prisión. Esta sanción se aumentará al doble, si el refugio o auxilio se suministrara en forma reiterada.

“En los casos previstos en el inciso anterior no habrá lugar a responsabilidad penal si el refugio o auxilio se diere al cónyuge o a un pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”.

Para fundamentar su petición el demandante afirma que el artículo 3º del Decreto 2525 de 1963 viola los artículos 26, 46 y 76, numeral 12 de la Constitución Nacional, y los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, promulgada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual Colombia fue signataria.

El acusador, en los puntos tercero, cuarto y quinto de su escrito de demanda hace un detenido análisis del delito de asociación para delinquir que contemplaba el artículo 208 del Código Penal y hoy la norma acusada, que en su concepto no contiene dos elementos considerados como esenciales para su tipificación: el carácter permanente del vínculo y la organización y jerarquía de la asociación. En el Capítulo VI desarrolla su concepto de que la norma acusada viola el artículo 26 de la Constitución Nacional, si se considera “que elimina caracteres esenciales del delito de asociación para delinquir, substrayendo del objeto de prueba tales elementos, y abriendo así el camino a un claro atentado del derecho de defensa”. En el Capítulo VII, sustenta la tesis de que el artículo 3º del Decreto 2525 demandado, “crea dos nuevos delitos”, pues que las situaciones allí previstas no son “circunstancias” o “modalidades” de la asociación para delinquir, pues así no se dijo expresamente y además, porque esas situaciones estaban ya previstas en los artículos 16, 19 y 20 del Código Penal, “como expresión de la complicidad o de la misma asociación para delinquir”. En el Capítulo IX, afirma que el inciso cuarto del artículo acusado crea el nuevo delito de “asistencia a los asociados” como figura autónoma, distinta de la asociación criminosa, del concurso delictual y del encubrimiento. Luego, en el Capítulo X sostiene que la

disposición viola el artículo 46 de la Carta y el 20 de la Declaración de los Derechos Humanos, pues los derechos de reunión y de asociación están consagrados y protegidos constitucionalmente en el mencionado concepto que resulta vulnerado por el artículo 3º del citado decreto, porque en él se ha eliminado el factor "permanencia" del vínculo en la asociación para delinquir. Finalmente, en el Capítulo XI sustenta la tesis de que la disposición demandada viola el artículo 76, numeral 12 de la Constitución Nacional, porque el Gobierno Nacional al hacer uso de la facultad conferida por la Ley 27 de 1963, no se limitó a "modificar" el artículo 208 del Código Penal a fin de "hacerlo más operante" sino que "lo deroga".

Concepto de la Procuraduría.

Por impedimento del Procurador General de la Nación, se designó al Procurador Segundo Delegado en lo Penal para intervenir en este asunto, quien emitió concepto según el cual sostiene la exequibilidad de una parte de la disposición acusada y pide se declare inexecutable la otra parte, todo lo cual lo resume así:

"En razón de lo expuesto, la Procuraduría llega a las siguientes conclusiones:

"Primera. Los incisos primero y tercero del artículo 3º del Decreto 2525 de 1963 se ajustan a lo prescrito en la Ley 27 de 1963 y no son violatorios de la Constitución Nacional.

"Segunda. El inciso segundo del artículo 3º, del Decreto 2525 de 1963 viola los artículos 26 y 76, numeral 12, de la Constitución Nacional, el primero por no determinar clara y precisamente los delitos contemplados en dicha norma y el segundo por rebasar las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por la Ley 27 de 1963, al crear figuras delictivas distintas a la asociación para delinquir.

"Tercera. El inciso cuarto del artículo 3º del Decreto 2525 de 1963 viola el artículo 76, numeral 12 de la Constitución Nacional, por exceder las autorizaciones extraordinarias conferidas al Ejecutivo para crear el delito de asistencia a los asociados.

"El último inciso del artículo 3º del Decreto 2525 de 1963 es inconstitucional en cuanto opera con el ilícito previsto en el inciso tercero de la norma acusada.

"Petición.

"Este Despacho solicita, respetuosamente, de la honorable Corte Suprema de Justicia —Sala

Plena—, declarar exequibles los incisos primero y tercero del artículo 3º del Decreto 2525 de 1963 e inconstitucionales los demás incisos de la norma mencionada".

La Corte considera:

La legitimidad constitucional de la norma legal que se examina, ya fue definida por la Corte al resolver la demanda presentada por el doctor Danilo Alarcón Quiñones, para que se declarase la inexecutable del efecto 2º del artículo 1º de la Ley 27 de 1963 y del artículo 3º del Decreto-ley número 2525 de 1963, mediante la sentencia de fecha 10 de febrero de 1967, que decidió lo siguiente:

"SON EXEQUIBLES:

"a) El efecto 2º del artículo primero de la Ley 27 de 1963;

"b) El artículo 3º del Decreto-ley número 2525 de 1963 (21 de octubre)".

Así las cosas, y como la sentencia en el juicio a que se ha hecho referencia produce sus efectos *Erga omnes*, resulta innecesario que la Corte se detenga nuevamente en el examen de una materia que ya fue estudiada y definida.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador ad hoc, en uso de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional,

Decide:

Estése a lo resuelto en la sentencia proferida por esta Corporación con fecha 10 de febrero de 1967 que resolvió la demanda, por inexecutable, presentada por el doctor Danilo Alarcón Quiñones, a que se hizo referencia en la parte motiva de esta providencia.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese al Ministro de Justicia y archívese el expediente.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo P., Ignacio Gómez Posse, Cróttatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes Arboleda, Carlos Peláez T., Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*

COSA JUZGADA

Estése a lo resuelto en sentencia con fecha 22 de junio de 1967.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 27 de junio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Ignacio Gómez Posse*.

El doctor Julio Eduardo Santos Salgado, en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 214 de la Carta, en demanda presentada el 16 de julio próximo pasado, solicita de la Corte “se declare la inconstitucionalidad del Decreto legislativo número 1594 de 1966, por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna y se dictan otras disposiciones”.

El demandante considera que el decreto acusado es violatorio de los artículos 16, 30, 31, 32, 33, 39 y 43 que consagran la libertad económica, el poder de imposición y establecen los posibles recursos fiscales ordinarios y los extraordinarios en tiempo de alteración del orden público; el 121 que autoriza la llamada legislación de emergencia; y los artículos números 55, 56 y 57 que consagran el principio de la tridivisión de funciones del Poder Público.

El Procurador General de la Nación conceptúa que “es exequible el Decreto legislativo número 1594 de 1966, ‘por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna y se dictan otras disposiciones’, por no ser contrario a los textos y principios constitucionales que el demandante cita, ni a ninguno otro de la Carta Fundamental del país”.

Y agrega:

“Por el contrario, se trata de un sistema de obtener fondos para el servicio público, que al igual que el de los impuestos y contribuciones tiene amplio respaldo en los artículos 43 y 76, ordinal 13 de la Carta. En vez de establecer una **nueva contribución**, se opta por el empréstito interno, recibiendo el Gobierno sumas y entre-

gando a cambio bonos de deuda pública por igual valor, amortizables en un plazo determinado y que el ‘Gobierno acepta, a la par, para el pago de determinados impuestos’. Esta forma de arbitrio rentístico no está prohibida por la Carta, por lo cual su establecimiento no puede violarla”.

La Sala, en sentencia de 22 de los corrientes, al pronunciarse sobre la misma demanda, presentada por el doctor Alvaro Copete Lizarralde, declara exequible ese decreto.

No hay, pues, lugar a proveer de nuevo sobre una cuestión definitivamente juzgada.

En tal virtud, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional,

Dispone:

Estése a lo resuelto en la prealudida sentencia que declaró la exequibilidad del Decreto 1594 de 1966, “por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna, y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese y comuníquese a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Presidente, *Eduardo Fernández Botero; Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Anibal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

Su creación por el legislador. Rasgos característicos. — Presupuesto. Para que una renta pueda figurar en él debe haber sido previamente decretada por el legislador. — Impuestos Nacionales. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 10, 15, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 35 de la Ley 3ª de 1961.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 28 de junio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón.*

El ciudadano Gustavo Samper Bernal, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución ha venido a impetrar ante la Corte la declaración de inexecutable de las siguientes disposiciones de la Ley 3ª de 1961, “por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá”, que transcribe así:

“Artículo 1º Créase la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá como un establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, que funcionará empleando los métodos modernos de la técnica y de la administración de empresas.

“Artículo 2º La Corporación tendrá como finalidades principales las de promover y encauzar el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de todos sus recursos naturales, a fin de asegurar su mejor utilización técnica y un efectivo adelanto urbanístico, agropecuario, minero, sanitario e industrial, con miras al beneficio común, para que, en tal forma, alcance para el pueblo en ella establecido los máximos niveles de vida.

“Artículo 3º La Corporación tendrá jurisdicción en los territorios que comprenden toda la hoya hidrográfica del río Bogotá desde su nacimiento hasta el Salto de Tequendama, y toda la hoya hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez,

localizada en territorio de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

“Parágrafo. La Corporación, sin embargo, podrá ejecutar estudios por fuera de su jurisdicción, contratando su elaboración y la construcción y administración de las obras, llegado el caso, con las entidades o personas correspondientes.

“Artículo 4º La Corporación tendrá las siguientes funciones:

“a) Planear, promover, ejecutar y administrar las obras necesarias para dar fiel cumplimiento a sus finalidades, tales como regularización de las fuentes de agua, control de inundaciones, irrigación, recuperación de tierras, aprovechamiento de aguas subterráneas, generación, transmisión de energía eléctrica, etc. Los estudios que haga para los efectos indicados comprenderán no solamente su aspecto técnico sino también su financiación, tasas o impuestos para los beneficiarios y el de las normas legales que sea necesario expedir para su realización;

“b) Promover la coordinación y si fuere necesario las construcción de redes o vías de comunicación, de sistemas telefónicos, de acueductos y obras hidráulicas, para lograr una mayor economía y eficiencia;

“c) Coordinar sus propias empresas de energía eléctrica con las existentes o que se construyan por otras entidades y personas en el Distrito Especial de Bogotá y en los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, o en los limítrofes con éstos, pudiendo contratar con esas entidades y personas la constitución de nuevas empresas, la ampliación de las existentes, la compra de energía, su distribución y venta;

“d) Administrar, en nombre de la nación, las aguas de uso público en el área de su jurisdicción, para lo cual se le delegan las facultades de conceder, reglamentar, suspender o regularizar el uso de las aguas superficiales o subterráneas, así como también los permisos para explotar los bosques y los lechos de los ríos, todo dentro de las disposiciones legales;

“e) Evitar la degradación de la calidad de las aguas y su contaminación; en consecuencia, todo nuevo vertimiento dentro del área bajo su jurisdicción tendrá que ser autorizado por la Corporación y sometido a su reglamentación y control. Los vertimientos existentes al tiempo de entrar a regir esta Ley deberán someterse a dicho control y reglamentación, para lo cual se les concederá un plazo prudencial que no será inferior a un año ni superior a tres. Las facultades anteriores podrán ejercerse también en relación con la contaminación del aire;

“f) Limpiar, mantener y mejorar el curso de los ríos y los lechos de los lagos y embalses, pudiendo exigir de los riberaños y, en general, de los beneficiarios, el pago del costo de tales obras, mediante reglamentaciones que deberán ser previamente aprobadas por el Gobierno Nacional;

“g) Determinar el mejor uso de las tierras, señalando las zonas que deben destinarse a desarrollos urbanos, agropecuarios o industriales, a reforestación, a explotaciones mineras o a reservas para conservación de las aguas. Para tal efecto, coordinará los planos reguladores de los municipios y del Distrito Especial y elaborará un plan maestro para toda su jurisdicción;

“h) Señalar órdenes de prelación en el uso de las aguas, atendiendo primordialmente a las necesidades domésticas, pudiendo fijar cuotas o turnos;

“i) Promover y llevar a cabo la conservación de los suelos y la reforestación;

“j) Preservar (sic) la fauna y la flora, para lo cual podrá crear y mantener parques de reserva;

“k) Fomentar el mejoramiento de los sistemas de comunicación y transporte;

“l) Realizar campañas educativas de tecnificación agrícola, de Acción Comunal y de conservación de recursos naturales;

“ll) Fomentar la tecnificación de la Administración Pública de los municipios y del Distrito Especial, prestándoles la asistencia necesaria, a su solicitud;

“m) Promover la mejor y más adecuada exploración y explotación de los recursos mineros,

pudiendo constituir o impulsar empresas destinadas a tal fin, y suscribir los aportes correspondientes;

“n) Promover y participar en sociedades o establecimientos destinados a la prestación de servicios públicos y al fomento general de la economía;

“ñ) Cooperar con los organismos encargados de llevar a cabo la reforma agraria dentro de su jurisdicción, y

“o) En fin, llevar a cabo todos los actos y celebrar todos los contratos tendientes al mejor cumplimiento de sus finalidades esenciales.

“Artículo 6º La Corporación tendrá una Junta Directiva de diez (10) miembros con sus respectivos suplentes, nombrados así: dos (2) principales y dos (2) suplentes designados por la Asamblea Departamental de Boyacá; cuatro (4) principales y cuatro (4) suplentes designados por la Asamblea Departamental de Cundinamarca; un (1) principal y un (1) suplente designados por cada una de las Juntas Directivas de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, Distrito Especial, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, y un (1) miembro designado por el señor Presidente de la República.

“La composición política de la Junta será paritaria. En consecuencia, las elecciones y designaciones de sus miembros deberán hacerse teniendo en cuenta este principio. El Director Ejecutivo presidirá las reuniones de la Junta y tendrá voz, pero no voto, en sus deliberaciones.

“Parágrafo 1º Los miembros que designen las Asambleas Departamentales serán escogidos de ternas que a dichas Corporaciones pasará oportunamente el Presidente de la República. Las ternas deberán integrarse con personas oriundas de los respectivos departamentos.

“Parágrafo 2º El período de los miembros de la Junta Directiva será de tres años, pero serán renovados periódicamente de manera parcial. A tal fin, los primeros miembros escogidos por las Asambleas Departamentales de Cundinamarca y Boyacá tendrán período de un año, siendo de dos (2) años los primeros miembros designados por las otras entidades mencionadas en el inciso 1º de este artículo.

“Parágrafo 3º Si al tiempo de la vigencia de esta Ley no estuvieren reunidas las Asambleas mencionadas, el primer nombramiento lo hará directamente el Presidente de la República.

“Artículo 9º La Dirección Ejecutiva de la Corporación estará a cargo de un Director nombrado por la Junta Directiva para períodos de tres años, el cual puede ser reelegido indefinidamente.

“Artículo 10. El Director Ejecutivo será representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva, responsable de su buen funcionamiento y del eficaz desarrollo de sus fines.

“Artículo 15. El patrimonio de la Corporación se formará así:

“a) Con los bienes que le aporten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial, los municipios y los establecimientos públicos descentralizados;

“b) Con las rentas que el Congreso, las Asambleas y los Concejos destinen a ese fin, y con los impuestos que esta Ley o las que se dicten en el futuro establezcan para ella;

“c) Con las donaciones que se le confieran y con los aportes que entidades privadas, oficiales o semioficiales le hagan;

“d) Con las tasas que se decreten por la prestación de sus servicios;

“e) Con las multas que se recauden de conformidad con la presente Ley, y

“f) Con los ingresos que obtenga por cualesquiera otros conceptos.

“Parágrafo. El patrimonio de la Corporación se incrementará con los bienes que adquiera durante su existencia y con las utilidades que capitalice.

“Artículo 24. A partir del 1º de enero siguiente a la sanción de la presente Ley, establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del territorio de que trata el artículo 3º de esta Ley, equivalente al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales.

“Artículo 25. Destinase el producto de este impuesto a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, entidad que lo aplicará a la ejecución de los planes y obras de fomento económico para cuya realización se crea.

“Artículo 27. Los Tesoreros Distrital y Municipales cobrarán y recaudarán este impuesto al mismo tiempo con el predial, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el Distrito Especial y los municipios para el pago de tal impuesto.

“El no pago oportuno del impuesto creado por el artículo 24 causará a favor de la Corporación

intereses moratorios a la rata del uno por ciento (1%) mensual o por fracción de mes.

“Artículo 28. En caso de mora en el pago del impuesto establecido en esta Ley, los Tesoreros Distrital y Municipales lo harán efectivo, conjuntamente con el impuesto predial distrital y municipal, por medio de la jurisdicción coactiva, que con este fin se les atribuye en la plenitud de sus facultades y prerrogativas.

“Artículo 29. Los Tesoreros Distrital y Municipales se abstendrán de expedir certificados de paz y salvo, por toda clase de impuestos que les corresponda recaudar, a los contribuyentes que estén en mora de pagar el impuesto establecido por esta Ley y a quienes estén en mora con la Corporación por otros conceptos, para lo cual ésta les pasará las listas correspondientes.

“Artículo 30. Los Tesoreros que incumplan las obligaciones que les imponen los artículos anteriores, incurrirán en multas de \$ 500.00 por cada infracción, las cuales les serán impuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de oficio o a solicitud de la Corporación.

“Artículo 31. Directamente, o por insinuación y por proyectos presentados por la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, el Gobierno Nacional dictará los reglamentos necesarios para recaudar este impuesto, atender a su custodia y entrega oportuna, así como para establecer métodos adecuados de control, sin perjuicio de las facultades reglamentarias y fiscalizadoras que corresponden a la Contraloría General de la República.

“Este último organismo desarrollará su acción de control y fiscalización por conducto de una Revisoría Fiscal.

“Artículo 32. Las personas cuyo patrimonio no pase de cien mil pesos (\$ 100.000.00), estarán exentas del pago del impuesto establecido por esta Ley.

“Artículo 33. Para beneficiarse de esta exención, los interesados deberán comprobar que no poseen patrimonio superior a cien mil pesos pesos (\$ 100.000.00), presentando, al efecto, una certificación sobre el monto de su declaración patrimonial, o copia de su declaración de renta y patrimonio del año gravable anterior, autenticada por el respectivo Administrador o Recaudador de Hacienda Nacional.

“Parágrafo 1º En cualquier época que se compruebe la inexactitud de la declaración, respecto a la ocultación de patrimonio, la Administración

podrá exigir el pago del impuesto, más una multa equivalente al ciento por ciento del mismo.

“Parágrafo 2º La Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá tendrá acceso a los libros de catastro municipales, a fin de indagar sobre el monto de los avalúos y el nombre de los propietarios.

“Artículo 35. Ni el Distrito Especial ni los municipios podrán exonerar a ninguna persona, natural o jurídica, del pago de este impuesto. Las exenciones de impuestos que el Distrito Especial y los municipios hayan establecido o reconocido, o que en lo sucesivo establezcan y reconozcan, bajo cualquier forma o denominación, no comprenderán ni afectarán el impuesto a que se refiere esta Ley”.

El peticionario señala como normas de la Constitución quebrantadas por los textos legales acusados, las siguientes: el artículo 76 en sus ordinales 10, 12, 13 y 15; los artículos 206, 207, 210, 132 y 183; el artículo 78 en su ordinal 5º y el artículo 197 en su ordinal 2.

I

Argumentos de la acusación.

Las razones por las cuales el memorialista considera como inconstitucionales los textos legales por él impugnados, las expone así:

1. Según el artículo 76, ordinal 10 de la Carta, corresponde al Congreso, por medio de leyes “regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales”; y conforme al artículo 132, los negocios del Estado sólo pueden distribuirse, dentro de los Ministerios y los departamentos administrativos, por el Presidente de la República, sin que, para regular el servicio público, haya más organismos del Estado que pueda crear el Congreso que los Ministerios y los departamentos administrativos, con un jefe responsable.

Entonces, “el sistema de crear empresas autónomas (artículos 1º, 2º, 3º y 4º); darle como dirección una Junta Directiva (artículos 6º y 9º); darle un patrimonio propio distinto de la nación, con impuestos propios que no figuran en el Presupuesto (artículo 15), no tiene asidero en la Carta, y, antes por el contrario, quebranta sus ordenamientos visibles en el artículo 76, ordinales 10, 12, 13 y 15, el artículo 132 y el 210 de la Constitución, como puede establecerse con la atenta comparación de las normas acusadas y las de la Super Ley...”.

2. El artículo 206 de la Carta dispone que en tiempo de paz no se podrá establecer contribución que no figure en el Presupuesto de Rentas. Estatuye así el principio de la “fuerza restrictiva” del presupuesto en esta materia. Sin embargo, “el artículo 24 de la ley acusada crea un llamado ‘impuesto nacional’ sobre las propiedades inmuebles, que se está cobrando sin figurar en el Presupuesto Nacional...”. Su creación es, pues, inconstitucional.

3. Este impuesto está destinado por el artículo 25 de la ley a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, “es decir que el Congreso ha decretado a favor de la persona jurídica autónoma, CAR, una verdadera gratificación o cesión de rentas, con lo cual se está violando el mandato del artículo 78, ordinal 5º de la Constitución, que prohíbe al Congreso hacer este tipo de cesiones gratuitas o gratificaciones”.

4. Siendo función de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana hacer todos los gastos que crea necesarios (artículo 4º), y el acusador dice haber “sabido que esos gastos no figuran en el Presupuesto Nacional”, sostiene que esa norma legal que faculta hacerlos es violatoria del artículo 207 de la Super Ley que consagra el principio de la fuerza restrictiva del Presupuesto en materia de gastos, por lo cual son inexecutable la norma del dicho artículo 25 de la ley y las demás de la misma que autorizan a la Corporación para hacer gastos por fuera del Presupuesto Nacional.

5. Como según el artículo 210 del Estatuto, las rentas nacionales y los gastos de la Administración no pueden señalarse por fuera del Presupuesto Nacional (artículos 206 y 207), resulta que “las normas de la ley acusada que crea un impuesto y luego lo cede a la Corporación (artículos 24 y 25 de la Ley 3ª de 1961), violan por este aspecto la Constitución”.

6. Importa “hacer notar que el impuesto predial nacional, no es sino una duplicación burda del impuesto predial municipal, una especie de fraude a la ley, hecha por el mismo legislador, y a los principios universales de Hacienda Pública que condenan la *doble imposición*. El impuesto predial municipal lo cobra el tesorero municipal; el impuesto predial nacional cedido a la CAR, lo cobra el mismo funcionario (artículo 27) ‘en forma conjunta e inseparable’, con el otro predial; en caso de mora también los tesoreros municipales cobrarán el impuesto nacional predial con la misma jurisdicción coactiva con que cobran el impuesto predial municipal (artículo 28); si no se paga el impuesto predial nacional ‘en forma conjunta e inseparable’ con el

impuesto predial municipal, los tesoreros municipales a quienes se ha convertido en empleados de la Corporación pero ad honorem (artículos 27 y 28), no podrán expedir certificados de paz y salvo para las transacciones comerciales de los propietarios (artículo 29). El impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles no es otra cosa, como ya se ha dicho, que una duplicación del impuesto predial de los municipios. Así las cosas, recuérdese que el artículo 183 de la Constitución Nacional declara solemnemente que los bienes y rentas de los departamentos, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas particulares”.

Dado lo cual, dice el impugnante, no creer que la creación y cesión de un impuesto duplicado del predial por los artículos 24 y 25 de la ley acusada sean compatibles con la protección que el artículo 183 de la Carta da a las rentas (impuestos y contribuciones) de los departamentos y municipios. En relación con esta materia, cita la Ley 8ª de 7 de abril de 1909 de la Asamblea Constituyente y Legislativa, en cuanto señaló como rentas departamentales protegidas por el canon 183, las de licores nacionales, degüello de ganado mayor y registro y anotación; y el artículo 17 de la Ley 20 de 1908 que determinó como renta municipal protegida por el mismo principio constitucional, entre otras, la del “impuesto sobre la propiedad raíz, cuya rata no excederá del dos por mil”.

De todo lo cual, concluye, en este punto, que no puede el Congreso, como lo hizo en los artículos 24 y 25 de la Ley 3ª de 1961, crear un impuesto duplicado sobre la propiedad raíz, nuevo impuesto predial, calificado de “nacional” y cedido a una corporación regional o local, es decir, no nacional, sin violar la susodicha garantía constitucional de que las rentas de los municipios, una de ellas la tocante con el impuesto sobre la propiedad raíz, serán respetadas como la propiedad y las rentas de los particulares.

E insistiendo en la idea de que el impuesto predial para la Corporación (artículos 24 y 25 de la Ley), no es nacional, sino municipal, que se cobra por una corporación regional, es decir, local, por predios situados en determinados municipios, sostiene que “ha debido ser votado de acuerdo con lo prescrito en el artículo 197, ordinal 2º de la Constitución, es decir, por el concejo municipal de la ubicación de las propiedades raíces afectadas con el nuevo impuesto a la propiedad raíz”.

7. Luego de hacer hincapié en que, si el Congreso tiene la atribución de establecer las rentas nacionales (artículo 76, ordinal 13), ellas deben hacer parte integrante del Presupuesto de Rentas nacionales; que tales ingresos no tienen ni pueden tener otra finalidad que la de servir para formar el fondo común, con el cual se hace frente a los egresos de cada vigencia anual del Presupuesto de Gastos; y que el Congreso no puede “establecer rentas bautizadas ‘como nacionales’ para cederlas a corporaciones o a personas, sino que deben ser rentas nacionales en el sentido de que pertenezcan a la Nación y de ellas pueda disponer el Estado para hacer frente a los gastos del servicio público nacional”; el acusador remata sus razonamientos así:

“Tampoco puede apoyarse la creación del impuesto predial nacional en la atribución 15 del artículo 76 de la Constitución, porque los impuestos extraordinarios que puede decretar el Congreso, ‘cuando la necesidad lo exija’, tienen que estar condicionados a la necesidad del Estado y no a las personas, o corporaciones autónomas con patrimonio propio distinto de los bienes del mismo Estado; si el impuesto predial nacional se pretende apoyar en este inciso en lugar de poderse sustentar en él, termina violándolo”.

8. Finalmente, con el propósito de hacer una crítica al funcionamiento de la entidad, trae a colación lo que llama enjuiciamiento “hecho, entre otras personas, por un grupo de diputados de Cundinamarca, que forman parte de la Junta Directiva de la Corporación, el 7 de marzo de 1963”, cuyos términos parece reproducir textualmente.

II

La intervención del Ministerio Público.

Dando evasión al traslado que de esta demanda se le corriera, el Procurador General de la Nación se produjo en defensa de la exequibilidad de los preceptos legales acusados, mediante dilatado y juicioso concepto del que cabe hacer el siguiente compendio:

a) Tocante con la creación de la “Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá”, como establecimiento público descentralizado, y en cuanto la acusación en el punto gira sobre el concepto de que la creación de establecimientos públicos descentralizados o autónomos no se ajusta al régimen constitucional colombiano, pues que, en entender del impugnante, el servicio público sólo puede estar a cargo de Ministerios o departa-

mentos administrativos, afirma el colaborador de la Corte que "la verdad es la contraria". Esto es la legitimidad constitucional de los establecimientos públicos descentralizados o autónomos, decretados por la ley. Para propugnar lo cual, reitera el dictamen que ante la Corte hubo de rendir acerca de la demanda de inexecutableidad de los artículos 1º a 10 de la Ley 154 de 1959, que creó la Empresa Puertos de Colombia.

Con apoyo en los ordinales 10 y 4º del artículo 76 de la Carta, alega que, para la fijación de los planes y programas relativos al fomento de la economía nacional, compete al Congreso determinar qué instituciones oficiales serán las encargadas de cumplir ese servicio público y de desarrollar los planes y programas correspondientes, pudiendo así adscribirlos, no sólo a los Ministerios o a los departamentos administrativos, sino a otra clase de establecimientos que juzgue adecuados para la prestación de aquellos servicios públicos que la Constitución misma no haya asignado a un organismo específico. Tales los establecimientos autónomos que, bajo el nombre de empresas o instituciones, han de entenderse autorizados en el artículo 64 de la Ley Suprema, cuando habla de "empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado".

Conclusión que se apoya también en el artículo 7º de la Codificación Constitucional, el que, pues to en relación con los numerales 4º y 10 del artículo 76, indica que, para el desarrollo de planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y con la mira de regular el servicio público, la ley podrá establecer divisiones especiales del territorio, y entonces adscribir la ejecución de estos planes y programas a empresas o instituciones oficiales, distintas de los Ministerios y departamentos administrativos, dotadas de personería y autonomía para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Tal es el caso de la Corporación Autónoma Regional creada por la Ley 3ª de 1961, que trazó planes y programas para el fomento de la economía de las hoyas hidrográficas a que se refiere, con fundamento en el numeral 4º del artículo 76 de la Constitución, como así lo expresa el párrafo del artículo 12 de la misma ley; y pues que se trataba de servicios públicos muy amplios y disímiles, que en su conjunto no podrían ser encomendados a un Ministerio o a un departamento administrativo determinado, por la diversidad de los objetivos de sus planes y programas, ello requería el establecimiento de la Corporación, como instituto descentralizado con autonomía y patrimonio propio.

Todo lo cual quiere decir que "las normas de la Ley 3ª de 1961 que establecen y organizan la Corporación como persona jurídica autónoma (artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 10 y 15) son, a juicio de la Procuraduría, exequibles".

b) Pasa luego el Agente del Ministerio Público a rechazar la censura formulada contra los artículos 24 y 25 de la Ley, por los cuales, respectivamente, se establece un impuesto nacional sobre los inmuebles situados dentro del territorio de que trata el artículo 3º, y se destina el producto de este impuesto a la Corporación Autónoma Regional con el encargo de aplicarlo a la ejecución de los planes y obras de fomento económico, constitutivos del fin para que ella fue creada.

En concepto del Procurador General, la acusación carece de todo fundamento, por las siguientes razones:

Porque "en ninguna de las disposiciones de la Ley 3ª de 1961 se dice que el producido del impuesto creado por el artículo 24 no deba figurar en el Presupuesto Nacional de Rentas, ni que los egresos que haga la Corporación no deban figurar en el Presupuesto Nacional de Gastos; y si ello es así, no es posible encontrar tacha alguna de inconstitucionalidad en la ley que no contiene precepto alguno contrario al artículo 206 de la Constitución ni a los artículos 207 y 210 que lo complementan".

Por otro aspecto, si el impuesto a que se refiere el artículo 24 de la ley constituye una renta nacional, creada con apoyo en el numeral 13 del artículo 76 del Estatuto, y los gastos previstos por dicha ley son gastos de administración autorizados con fundamento en el mismo numeral, no se ve cómo haya podido ser infringido éste ni tampoco el 15, cuya cita parece impertinente.

Tampoco resulta que se hubiera quebrantado en su ordinal 5º el artículo 78 de la Constitución, por el artículo 25 de la ley, al destinar el producto del referido impuesto a la Corporación, para la realización de sus fines. Porque, si el canon constitucional prohíbe al Congreso decretar a favor de ninguna persona o entidad erogación alguna que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 20, tal prohibición no cuenta en el presente caso, en que la Corporación a quien está destinado el impuesto es una entidad oficial de carácter nacional, descentralizada, que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos y el fomento de la economía como actividades correspondientes a la nación. No hay, pues, gratificación o cesión

de rentas a un organismo distinto de la nación, que es la que percibe e invierte el producto del impuesto a través de la Corporación Regional, emanación del mismo Estado.

c) Poniendo de lado el reparo de que el artículo 24 y sus concordantes de la ley contienen una duplicación del impuesto predial municipal, contra los principios de Hacienda Pública que condenan la doble imposición, punto en relación con el cual advierte que no cita el acusador norma constitucional alguna que hubiera sido violada, se aplica el Procurador a rebatir el cargo de que el dicho artículo 24 es violatorio de los cánones 183 y 197 atribución 2ª de la Carta, por desconocer así la protección que el primero de ellos otorga a las rentas de los municipios, como la atribución que a los concejos municipales asigna el último, de votar las contribuciones y gastos locales.

En este particular, sostiene la Procuraduría que el artículo 24 de la ley, al establecer una nueva contribución sobre las propiedades inmuebles ubicadas en el territorio asignado a la Corporación, “no despoja a los municipios del impuesto predial que tiene establecido, ni lo suprime, ni lo disminuye... Otra cosa es que, por razones de conveniencia y de economía en el recaudo, se cobre el nuevo impuesto nacional por conducto de los respectivos tesoreros municipales y a un tiempo con el impuesto predial que es propiedad de los municipios y que éstos siguen percibiendo e invirtiendo”.

Y si la Constitución no prohíbe al Congreso gravar lo ya afectado por impuestos departamentales o municipales, no hay base para sostener que el nuevo gravamen nacional, sobre propiedades que deben cubrir el impuesto predial municipal, sea contrario al Estatuto.

Concluye, así, la vista fiscal, asentando el parecer de que “las restantes disposiciones de la Ley 3ª de 1961 (artículos 24, 25, 27 a 33 y 35) se acomodan integralmente a la Constitución”.

III

Consideraciones de la Corte.

1. *La legitimidad del “establecimiento público descentralizado”, como pieza de la organización administrativa del Estado, es un principio categóricamente consagrado por la doctrina de la Corte, cual verdad palpitante en la preceptiva constitucional.*

Sentencias de esta Corporación, anteriores a la del 11 de diciembre de 1964, recaída a una de-

manda contra varias normas de la Ley 135 de 1961 sobre “reforma social agraria”, señalaron en una u otra forma la razón de ser del establecimiento público, su fundamento constitucional y sus rasgos específicos. Mas, importando el sobredicho pronunciamiento del 11 de diciembre de 1964 una sistematización de tan grave asunto, no sobra hacer ahora la sinopsis de su doctrina:

El ordinal 10 del artículo 76 de la Constitución confiere al legislador la atribución de “regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales”. “Regular el servicio público”, es una expresión que comprende todas las medidas tendientes a dotar a la comunidad de los medios de satisfacer sus necesidades generales.

Entre “las demás prescripciones constitucionales” a que se refiere este ordinal, con fórmula tan ostensiblemente amplia, se encuentra el artículo 7º y 64, de los cuales el primero dispone que “para arreglar el servicio público” y atender al “fomento de la economía”, puede dividirse el territorio prescindiendo de la delimitación política ordinaria; y el segundo, al prescribir que nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, alude también a “empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado”, con lo que se refiere ciertamente a “establecimientos públicos”. En el campo legislativo, tratan de éstos, en general el artículo 635 del Código Civil; en particular de los de beneficencia e instrucción pública, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887; y los contempla, tanto nacionales como departamentales y municipales, el artículo 237 del Código Político y Municipal, que hace depender los primeros de las leyes, los segundos de las ordenanzas sobre las bases dadas por las leyes, y los últimos de los acuerdos sobre las bases fijadas en las leyes y en las ordenanzas. El Estado regula, pues, el servicio público, ya de manera directa a través de sus agentes u organismos inmediatos (Ministerios y departamentos administrativos), ya en forma indirecta, como ocurre en la concesión y el establecimiento público. Estas formas indirectas están llamadas a garantizar el predominio de la técnica en los servicios públicos.

El régimen de los establecimientos públicos depende en cada caso de la voluntad del legislador, quien, por tener a su cargo la función básica de regular el servicio público, puede crearlos en el número que juzgue conveniente y señalar sus fines y funciones con la amplitud y variedad requeridos por las necesidades del procomún, como también autorizar a las entidades de Derecho

Público (departamentos y municipios) para fundarlos y organizarlos.

Rasgos característicos del establecimiento público son, pues, los siguientes:

a) Es, ante todo, creación del Estado, dispuesta por la ley en el orden nacional. Si de establecimientos públicos departamentales o municipales se trata, su creación requiere la autorización del legislador, llamado a regular primariamente el servicio público; y su funcionamiento debe ajustarse al precepto legislativo originario;

b) El establecimiento público es una persona jurídica, dotada, por lo mismo, de estos atributos: Capacidad esencial como sujeto de derechos y obligaciones, y capacidad de ejercicio, que obra por conducto de sus representantes en la órbita de sus objetivos, tanto judicial como extrajudicialmente; y patrimonio propio, originado en la destinación precisa y permanente de parte de los recursos oficiales, a veces acrecentado por los auxilios y donaciones privados y las tasas satisfechas por los particulares en virtud de la prestación de determinado servicio. "Patrimonio propio —ha dicho la Corte— pero sin perder éste por ello el carácter de patrimonio perteneciente en definitiva a la nación".

c) Es persona jurídica de Derecho Público. Por tanto: *Hace parte del Estado y es órgano de la Administración en lo atinente al servicio público respectivo. "Ha sido doctrina de la Corte la de que los establecimientos públicos son desmembraciones del Estado, emanaciones de un servicio público o de autoridad pública, o creaciones del Estado... dotadas de patrimonio y de personalidad jurídica". Al obrar en la regulación del servicio público, en nombre y representación del Estado, sus resoluciones son, por lo tanto, acusables ante las autoridades de lo Contencioso Administrativo, en lo pertinente.*

Y disfruta de los privilegios de la Administración y carga con las obligaciones de ésta, en lo atañadero al servicio que atiende; sus agentes son funcionarios públicos, sometidos al régimen común del empleado oficial, y también, en ocasiones, a reglamentos especiales.

d) Tiene una finalidad esencial e inconfundible: la prestación de uno o más servicios públicos conexos, llamados a cubrir por ello necesidades "de interés general". Tal es el objeto y la razón de ser de organismo semejante;

e) Su dicha finalidad le imprime al establecimiento público un rasgo de especialización, por contraposición a la generalidad y multiplicidad de la gestión administrativa de las entidades

políticas, siempre enmarcadas dentro de los límites de las divisiones territoriales del Estado. Lo que indica que, si el establecimiento público puede expandir su acción a todo el país, puede también contraerla a regiones que comprendan varios municipios o departamentos;

f) Esa especialidad, sin sujeción a divisiones territoriales políticas, revela otro rasgo de suma trascendencia: la descentralización administrativa en lo tocante a servicios que miran a las necesidades comunes a distintas regiones. Es "la descentralización por los servicios", que se impone ante el hecho frecuente de no coincidir la división política del territorio con el ámbito de determinado interés común a varias regiones;

g) Por ser personas jurídicas y por la finalidad que los mueve y la naturaleza de sus funciones, estos organismos gozan de autonomía financiera y administrativa, no absoluta, ya que a la postre son órganos de la Administración, sino dentro del régimen de sus actos constitutivos y reglamentarios. Tal autonomía se refleja en la formación de su presupuesto y en la planeación, organización y prestación de los servicios, con la tutela del Estado, ejercida en diferentes formas por medio de sus funcionarios y sistemas de control sobre el manejo de los fondos y bienes de esos establecimientos.

2 Rasgos de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá: Por el artículo 1º de la Ley 3ª de 1961 se creó este organismo "como un establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio".

Por el artículo 2º se señalan sus finalidades predominantes, esencialmente correspondientes a servicios de promoción y encauzamiento del desarrollo económico de la región del país encomendada a su acción.

El artículo 3º le asigna como tal zona, la constituida por determinadas hoyas hidrográficas, que hacen parte de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá y cuyo desarrollo, en el orden de fines que la ley contempla, interesa desde luego a la prosperidad de esas secciones, y de reflejo a la general de la nación.

El artículo 4º determina la especialización de los servicios cometidos a este organismo, la conexidad, entre ellos, y la obvia descentralización administrativa, en razón de los mismos.

Los artículos 6º, 9º y 10, cuyo texto íntegro se lee atrás, en armonía con el 7º que no está acusado, dan la clave y señalan el ámbito de su autonomía administrativa.

Por el 7º se determinan las funciones de la Junta Directiva, entre las cuales se destacan, al respecto, las de elaborar y reformar los estatutos de la Corporación, con la posterior aprobación del Gobierno Nacional, y darse ella su propio reglamento; y la de nombrar el director ejecutivo, y adoptar de acuerdo con éste la política administrativa de la Corporación; crear cargos y señalarles funciones y asignaciones, las que cuando excedan de \$ 4.000.00 mensuales requerirán la aprobación del Gobierno Nacional; elaborar el presupuesto anual de ingresos e inversiones; adoptar planes y proyectos para el desarrollo de la región; dictar los reglamentos de los servicios que preste la Corporación, que deberá someter a la aprobación definitiva de los organismos nacionales competentes, cuando así lo exija la ley; ordenar la ejecución de obras dentro de los planes adoptados, y adoptar toda clase de decisiones en relación con ellas; y, en fin, ejercitar todas las funciones y ordenar todos los actos y contratos tendientes al mejor cumplimiento de los fines esenciales de la Corporación, como órgano supremo que es de la misma.

El artículo 15 provee a la formación del *patrimonio propio* de la entidad, que se constituye principalmente con los bienes que le aporten la nación y las demás entidades públicas, con las rentas que el Congreso, las asambleas y los concejos destinen a ese fin, con los impuestos que la misma ley o las que se dicten en lo futuro establezcan para ella y con las tasas que legítimamente se decreten por la prestación de sus servicios, amén de las donaciones, multas y demás ingresos a su favor que prevé el mismo texto, y

Del conjunto de los artículos citados resulta ineluctablemente su *dependencia del Estado*, la cual en lo que toca con los aspectos técnicos y de *control fiscal* se polariza en los artículos 12 y 22 de la ley, que tampoco han sido materia de acusación y que respectivamente dicen así:

“Artículo 12. Los planes y proyectos que adopte la Corporación por medio de la Junta Directiva, junto con los presupuestos correspondientes, requerirán la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

“Parágrafo. Los planes y proyectos adoptados de acuerdo con este artículo hacen que las empresas necesarias para su desarrollo sean consideradas como obras útiles y benéficas, dignas de estímulo y apoyo de las entidades públicas, y se entenderá, para todos los efectos constitucionales, que ellas forman parte de los planes nacionales correspondientes.

“Artículo 22. La fiscalización de la Corporación se regirá por la Ley 151 de 1959. Tendrá un Auditor Fiscal, dependiente del Contralor General de la República, que será elegido por la Junta Directiva, de terna que al efecto le pase el Contralor. El personal subalterno de la Auditoría Fiscal será determinado por el Contralor General de la República y nombrado por el Auditor Fiscal. La remuneración del personal y demás gastos de la Auditoría Fiscal serán fijados por el Contralor General y pagados con fondos de la Corporación. El Contralor General prescribirá sistemas de control apropiados a la naturaleza de la Corporación, respetando su autonomía administrativa y consultando, para facilitar su funcionamiento y el ágil cumplimiento de sus finalidades, su carácter de entidad descentralizada encargada de aplicar la técnica y los sistemas modernos de administración de empresas”.

3. *En síntesis: la reseña hecha muestra de modo incuestionable que la Corporación creada por la Ley 3º de 1961 es un organismo administrativo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ordenado exclusivamente a la prestación de servicios públicos de contenido económico, de competencia del Estado, dependiente de éste y sometido a su control.*

Así que a la luz de los principios constitucionales con que toca el concepto de “establecimiento público”, ilustrados por la doctrina jurisprudencial a que atrás se hizo referencia, no encuentra la Corte que los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 10 y 15 de la dicha ley, relativos a la creación y organización de la entidad autónoma regional de que se trata, pequen contra ninguno de los preceptos de la Carta.

4. Es infundada la acusación contra los artículos 24 y 25 de la ley, en relación con los cuales el demandante arguye que por el primero se establece un impuesto nacional sobre propiedades inmuebles, sin que el tributo figure en el Presupuesto de Rentas de la Nación, y por el segundo se destina el producto de ese impuesto a la Corporación, para que lo aplique a la ejecución de los planes y obras de fomento de su incumbencia, sin que los egresos consiguientes figuren en el Presupuesto de Gastos; aspectos por los cuales —dice el acusador— se violan el artículo 206 de la Constitución, que consagra la fuerza restrictiva del presupuesto en materia de rentas, y el 207, que, según él, da vigencia al mismo principio en materia de erogaciones.

La falta de fundamento del cargo salta a la vista: Porque el artículo 206 de la Constitución, al hacer uso, en su primera parte, del verbo “es-

tablecer", no significa, ni podría significar, pensamiento distinto del de que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas. Es que, para que una renta pueda figurar en el Presupuesto debe haber sido previamente decretada por el legislador, como se desprende de los ordinales 13 y 15 del artículo 76, según los cuales incumbe al Congreso por medio de leyes "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración" y "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija", como también del canon 210, según el cual "el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración", y en cada legislatura, "estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones".

Y el mismo sistema se predica de los gastos públicos, ya que según el artículo 207, en lo que mira a los nacionales, no podrá hacerse ninguno "que no haya sido decretado por el Congreso"; y según el 210, "En el presupuesto no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido propuesta a la respectiva Comisión Permanente, y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido".

Es por ello por lo que enseña la doctrina que si la ley anual que establece las rentas y gastos de la respectiva vigencia es formalmente una ley, desde el punto de vista material constituye apenas un acto administrativo del legislador, entre otros motivos, porque ella no crea los tributos que se van a cobrar, ni estatuye los gastos de la Administración, sino que tan sólo hace aplicar, para la anualidad fiscal a que se refiere, los impuestos establecidos y las erogaciones ordenadas en leyes anteriores, de manera que simplemente computa lo que se percibirá y apropia lo que se gastará, todo con base en esas disposiciones legislativas anteriores, a las que el presupuesto debe ceñirse exactamente, sin que pueda variarlas.

Quiere, pues, decir que la ley material que establece un impuesto, o decreta una erogación, no viene a ser sino el antecedente indispensable para que se pueda computar el tributo en el Presupuesto Nacional y proceder entonces a su percepción, y para que se pueda incorporar el gasto en la técnicamente llamada ley de apropiaciones.

Si ello es así, no cabe considerar inexecutable, por el aspecto que en este punto se estudia, los artículos 24 y 25 de la Ley 3ª de 1961, por los cuales no se hace, respectivamente, sino decretar el establecimiento de un impuesto nacional sobre

los inmuebles situados en el territorio de que la ley trata y destinar su producto a la Corporación por ella creada, para la realización de sus fines. Como bien lo nota en su dictamen el colaborador de la Corte, "en ninguna de las disposiciones de la Ley 3ª de 1961 se dice que el producido del impuesto creado por el artículo 24 no deba figurar en el Presupuesto Nacional de Rentas, ni que los egresos que haga la Corporación no deban figurar en el Presupuesto Nacional de Gastos".

5. Y si el establecimiento del impuesto por el artículo 24 de la ley y la destinación que de la totalidad del mismo hace su artículo 25, para que la Corporación lo invierta en sus planes y obras de fomento económico, por constituir respectivamente una renta nacional y gastos de la Administración, encuentran respaldo en el ordinal 13 del artículo 76 del Estatuto, mal pueden aquellas disposiciones legales estar violando la norma constitucional que precisamente las legitima. Tampoco se encuentra que se trate de un impuesto extraordinario, por lo cual queda al vacío la tacha propuesta en relación con el ordinal 15 ibídem que también atribuye al Congreso la facultad de "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija".

6. El reparo consistente en que al crear por el artículo 24 de la ley un nuevo impuesto predial, llamándolo nacional, sin embargo de ser simplemente local y cederlo por el artículo 25 a la Corporación, no se hace sino introducir una doble imposición en la materia, con violación del artículo 183 de la Carta, en cuanto se desconoce el derecho de los municipios comprendidos en el área de actividades de la Corporación, al impuesto sobre la propiedad raíz que les fue reconocido por ley anterior, no tiene acogida, por las siguientes razones:

a) Porque no hay disposición constitucional alguna que prohíba a la nación establecer impuestos en relación con bienes ya gravados por los departamentos o los municipios. El soberano en quien se asienta primariamente el poder impositivo es la nación. Sus secciones políticas sólo pueden establecer tributos y contribuciones por autorización o delegación del Estado, en conformidad con las disposiciones constitucionales y legales (artículos 191 y 197, ordinal 2º de la Constitución). Las simples razones de inconveniencia son ajenas al juicio sobre inexecutable de las leyes.

b) Porque, lo que determina el carácter de nacional, departamental o municipal de un impuesto no es su ámbito en el espacio, sino su origen y su destinación. El que el funcionamiento del im-

puesto se circunscriba a una determinada región del país no le da al impuesto la índole de políticamente seccional, si quien lo creó fue la ley, para la nación, esto es para invertirlo en los gastos y servicios públicos de incumbencia de la misma, ya directamente y por la acción de sus organismos administrativos inmediatos, ya a través de los establecimientos descentralizados constitutivos de un "alter ego" de la propia Administración. En el caso, como el nuevo impuesto de que se trata lo estableció la ley para la nación —como lo dice su nombre: "impuesto nacional"—, destinándolo a servicios públicos encomendados a la Corporación Autónoma Regional y en que la nación misma está interesada, en nada merma la condición de nacional que el impuesto tiene el hecho de que las actividades y obras de fomento económico directamente favorecidas con la inversión de la renta se encuentren sólo vinculadas a un sector del país, ni el que sean solamente los predios dentro de ese sector comprendidos los obligados a satisfacer el gravamen.

c) Y porque, la Ley 3ª de 1961 no arrebata a los municipios de la región el impuesto predial en la extensión en que les fue concedido por la legislación preexistente, ni lo suprime, ni lo disminuye.

Entonces, no hay lugar a concluir que los artículos 24 y 25 de la ley sean violatorios del 183 de la Constitución, pues que no han quitado a los municipios en referencia —ni al Distrito Especial—, renta alguna, con desconocimiento de la garantía que el propio canon constitucional consagra.

7. Por lo que acaba de decirse, tampoco pudo ser vulnerado el artículo 197, numeral 2º del Estatuto, según el cual es atribución de los concejos "votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales", porque la letra misma de este precepto está indicando que con el impuesto decretado por el artículo 24 de la ley nada tienen que hacer los concejos, pues que se trata de un tributo nacional.

8. No descubre el acusador cuál sea la razón de preceptiva constitucionalidad que impida al legislador disponer, como lo dispuso en los artículos 27 a 30 de la Ley 3ª de 1961, que por los Tesoreros Distrital y Municipales se cobre el impuesto creado en esa ley, al mismo tiempo con el predial, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el Distrito y los municipios para el pago de éste. Es que no existe en la Carta texto alguno que prohíba al legislador el encargar a los tesoreros municipales de una

recaudación de esta especie. No escapó esta hipótesis al autor del Código Político y Municipal, cuyos artículos 238 y 307 la prevén así: El 238, en su segunda parte, cuando dice: "Puede, no obstante, haber empleados que sean a la vez nacionales, departamentales o municipales, cuando ejerzan simultáneamente funciones en asuntos pertenecientes a estas tres entidades, que pudieran confiarse a distintas personas, como sería el empleado que en un municipio recaudara las rentas nacionales, las departamentales y las municipales. Estos caracteres prefieren en el orden siguiente: nacional, departamental y municipal"; y el 307 en su ordinal 3º que reza: "Pueden confiarse a una misma persona los destinos de recaudador de rentas nacionales, colector de rentas del departamento y tesorero municipal".

Por lo demás, la regulación de las incidencias que por razón de la duplicidad de tales funciones ocurrieran entre las entidades públicas respectivas, podría ser acordada entre éstas por las vías legales pertinentes. Mas, las cuestiones de conveniencia o inconveniencia, como ya está dicho, no juegan en el debate sobre exequibilidad de las leyes.

9. Es vana la alegación de que el artículo 25 de la ley, al destinar el producto del impuesto a la Corporación Autónoma Regional, quebranta el canon 78 de la Carta en su ordinal 5º, que prohíbe al Congreso "decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18" (hoy inciso 20).

La razón de la vacuidad es obvia: entre las personas o entidades a que esta prohibición constitucional se refiere no se comprenden los organismos que, como los establecimientos públicos descentralizados, son trasunto de la nación, vale decir transposición del ser estatal bajo la envoltura de los mismos. En el caso, no hay, pues, cesión de rentas nacionales a una entidad que no forme parte de la estructura administrativa de la propia nación. Como acertadamente lo anotó el Procurador General, "es ésta la que percibe e invierte el producido del impuesto, a través de la Corporación Regional que es emanación del mismo Estado".

10. La demanda no presenta argumentos concretos de la inconstitucionalidad que atribuye a los artículos 31, 32, 33 y 35 de la ley. Si intentó cubrir el ataque a estos textos con las razones que adujo en relación con los demás acusados, el rechazo que de tales razones queda hecho bastaría

por sí solo para dar por sentado que los cuatro artículos últimamente referidos son constitucionales. Mas, sin necesidad de apelar a la mera dialéctica deductiva, puede la Corte afirmar, como lo hace, que examinados cuidadosamente por ella estos preceptos legales, a la luz de las normas de la Constitución, no encuentra que ninguno de ellos la desconozca o vulnere.

Resolución.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, y atendido el concepto del Procurador General de la Nación,

Declara:

SON EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 10, 15, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 35 de la Ley 3ª de 1961.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese, previa comunicación a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano, Alejandro Bernate, Conjuez.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

FISCALIZACION DE LOS DINEROS OFICIALES. CELEBRACION DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INSTRUCCION PUBLICA NACIONAL. LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Exequibilidad de la Ley 141 de 1961 en cuanto le dio el carácter de normas legales permanentes a las disposiciones acusadas por el actor y contenidas en el Decreto 0251 de 1958 en relación con la primera parte del artículo 6º; ordinales a), b), c), d), i), l), m) y n) del artículo 8º y artículo 9º, 10, 11, 12 y 15 de dicho Decreto.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 28 de junio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Efrén Osejo Peña*.

El abogado César Castro Perdomo, en su propio nombre y como mandatario judicial de los rectores de la Universidad Incca, la de Pamplona, Piloto de Colombia y otros, demanda la declaración de “inexequibilidad de la Ley 141 de 1961 en cuanto adoptó como normas legales permanentes las siguientes, del Decreto legislativo 0251 de 1958 (julio 11) de la Junta Militar de Gobierno.

“LEY 141 DE 1961
“ (diciembre 16)

“*por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones.*

“El Congreso de Colombia

“ *Decreta:*

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

“Artículo 2º Esta ley regirá desde su sanción.

“Dada en Bogotá, D. E., a 15 de diciembre de 1961”. (“Diario Oficial” número 30694).

“ DECRETO 251 DE 1958
“ (julio 11)

“*por el cual se organizan y amplían los servicios del Fondo Universitario Nacional*

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

“ *Considerando:*

“Que por Decreto legislativo número 3686 de 1954 fue creado el Fondo Universitario Nacional;

“Que posteriormente, por acto voluntario de todas las Universidades del país, se constituyó la Asociación Colombiana de Universidades;

“Que es necesario armonizar los objetivos de estas dos entidades;

“Que durante varios meses minuciosa y concienzudamente, el Ministerio de Educación Nacional ha venido estudiando con los rectores de las Universidades Oficiales y Privadas del país las reformas indispensables para el Fondo Universitario Nacional, y

“Que el II Congreso Nacional de Universidades, recientemente reunido en la ciudad de Popayán, expresó su unanimidad de criterio sobre el espíritu de las cláusulas de un anteproyecto reorganístico del Fondo Universitario Nacional.

“ *Decreta:*

“

“Artículo 6º El control y la fiscalización de los bienes, recargos y gastos del Fondo Universitario Nacional lo efectuará un Revisor Fiscal, designado por el Consejo Nacional de Rectores.

“

“Artículo 8º Son objetivos del Fondo Universitario Nacional:

“a) Procurar la asociación de esfuerzos académicos, docentes y científicos, el intercambio de profesorado, la utilización conjunta, mediante convenios adecuados de instalaciones, laboratorios, residencias, bibliotecas, etc., la solidaridad en fin, ética, docente y administrativa de las Universidades del país;

“b) Atender al sostenimiento y funcionamiento de la Asociación Colombiana de Universidades, sufragando los gastos necesarios para los fines establecidos en este Decreto;

“c) Propender la vinculación de la Universidad al análisis de los problemas nacionales y seccionales y al estudio de sus soluciones dentro de la órbita universitaria;

“d) Contratar catedráticos, investigadores, técnicos, expertos, administradores, escritores y artistas nacionales y extranjeros para que durante períodos fijos y determinados presten sus servicios a una o varias Universidades, previo estudio de la conveniencia y utilidad de su viaje, por el Comité Administrativo del Fondo;

“

“i) Celebrar convenios y contratos con personas y entidades nacionales o extranjeras para el desarrollo de programas científicos y culturales;

“

“l) Contribuir a la coordinación de las actividades de las diversas Universidades del país y a la inspección de las mismas, para así elevar el nivel de la enseñanza superior. Estas funciones se realizarán dentro de un estricto respeto por el espíritu y autonomía de cada uno de los claus-tros;

“m) Propender por el adelanto de programas de docencia y de investigación científica, y

“n) Los demás fines que le asigne el Consejo Nacional de Rectores.

“Parágrafo. Los objetivos anteriores deben llenarse dentro de las características propias de cada institución universitaria

“Artículo 9º La Dirección y Administración del Fondo Universitario Nacional corresponderá a las siguientes entidades:

“a El Consejo Nacional de Rectores;

“b) El Comité Administrativo de dicho Consejo, y

“c) El Director del Fondo Universitario Nacional.

“Artículo 10. El Consejo Nacional de Rectores estará constituido por los rectores en ejercicio de las Universidades del país legalmente aprobadas y afiliadas a la Asociación Colombiana de Universidades.

“Parágrafo. El Consejo Nacional de Rectores deberá reunirse ordinariamente en sesión plenaria cada 6 meses, y extraordinariamente cuando lo convoque el Comité Administrativo o lo soliciten no menos de 5 rectores de las Universidades afiliadas, por intermedio del Comité Administrativo.

“Artículo 11. Son funciones del Consejo Nacional de Rectores:

“a Expedir los Reglamentos del Fondo Universitario Nacional en desarrollo del presente Decreto;

“b) Determinar, por medio de Acuerdos semestrales, los planes de acción del Fondo, aprobar el presupuesto anual de ingresos y el presupuesto semestral de egresos de la Institución, y fijar la política de inversiones;

“c) Revisar los informes del Comité Administrativo sobre la marcha de la Institución y aprobar o improbar los balances financieros semestrales;

“d) Darse sus propios reglamentos internos y elegir sus dignatarios;

“e) Nombrar y remover libremente al Director del Fondo Universitario Nacional y fijarle su asignación

“Artículo 12. El Comité Administrativo del Fondo estará constituido por 6 miembros así:

“Uno por la Universidad Nacional, dos por las Universidades Privadas de la Capital, dos por las Universidades Oficiales Seccionales, y uno por las Universidades Privadas Seccionales.

“Los miembros del Comité Administrativo y sus respectivos suplentes serán elegidos por el Consejo Nacional de Rectores entre los Rectores en ejercicio de las Universidades afiliadas. Los suplentes de las Universidades Seccionales podrán ser Rectores de las Universidades de la Capital

“Parágrafo. Las elecciones para miembros del Comité Administrativo del Fondo se harán por Universidades y no por nombres propios.

“Artículo 15. Son funciones del Comité Administrativo:

“a) Administrar el Fondo Universitario Nacional, de conformidad con las normas legales estatutarias y reglamentarias;

“b) Someter al Consejo Nacional de Rectores el proyecto de Presupuesto anual de ingresos y el semestral de egresos fijando en él la política de inversiones para su discusión y aprobación;

“c) Elaborar un informe semestral sobre las diversas actividades desarrolladas por la Institución;

“d) Crear y suprimir empleos y fijar sus asignaciones;

“e) Suministrar, en 30 de junio y 31 de diciembre, balances financieros de la entidad;

“f) Nombrar y remover libremente a los empleados con excepción del Director;

“g) Delegar en el Director las facultades que crea convenientes;

“h) Reunirse cuantas veces lo crea necesario, pero por lo menos, quincenalmente;

“i) Nombrar sus dignatarios y darse su propio reglamento”. (“Diario Oficial” 29755).

Capítulo I. *Fundamento de la demanda.*

1º Acusación del artículo 6º. Acusa el artículo 6º del Decreto 251 de 1958, en su primera parte, porque “... dispone que el control y fiscalización de los bienes recargos (recursos) y gastos del Fondo Universitario Nacional será ejercido por un Revisor Fiscal nombrado por el Consejo Nacional de Rectores”, con evidente quebrantamiento de los artículos 59 y 60 de la Carta que adscribe tales funciones a la Contraloría General de la Nación, “... quien debe llevar todas las cuentas generales de la nación, y entre otras facultades tiene la de fenecer las cuentas de los responsables del Erario Público, y por el contrario mediante la primera parte del artículo 6º del Decreto legislativo número 251 de 1958 adoptado como norma legal por la Ley 141 de 1961, se sustrae del régimen de control fiscal ordinario y constitucional, entidad pública descentralizada del orden nacional, con funciones públicas que cumplir, con patrimonio aportado por el Estado colombiano, comoquiera que una parte del Presupuesto General de Rentas y Gastos de la Nación es para su sostenimiento”. (fl. 22).

2º Acusación del artículo 8º del Decreto. Advierte que el artículo 8º del Decreto 251 de 1958 señala los fines del Fondo Universitario Nacional, como lo hace entre otros, el numeral b) al imponerle que “... tiene la obligación de atender al sostenimiento y funcionamiento de la Asociación Colombiana de Universidades, sufragando todos los gastos necesarios”. Ahora, dice el acusador, según ya se ha visto, el Fondo Universitario Nacional “es una entidad descentralizada del orden nacional” y como la memorada Asociación “es una persona jurídica privada, como se desprende del certificado sobre existencia, representación y objeto ...”, concluye que viola el numeral 5º del artículo 78 de la Carta que prohíbe al Congreso “decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18”.

E insistiendo sobre este punto añade: “Me permito hacer hincapié en que no se trata en este caso de inversión de dineros públicos en gasto público alguno, porque la Asociación Colombiana de Universidades no es persona de derecho público, ni es establecimiento público, ni es parte del Estado colombiano, sino que es como ya se afirmó una simple persona jurídica, de carácter privado”. (fl. 29).

Considera que los numerales d) e i), en cuanto faculta al “Fondo Universitario Nacional para la celebración de convenios para el desarrollo de programas científicos y culturales y para contratar catedráticos, investigadores, técnicos, etc. ... para el servicio de Universidades Privadas ...”, viola el numeral 14 del artículo 120 de la Carta que adscribe al Presidente de la República, exclusivamente, como suprema autoridad administrativa, “celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias”.

También dice que los dichos apartes d) e i) del artículo 8º del decreto violan el artículo 41 y el numeral 13 del artículo 120 de la Carta en cuanto garantizan la libertad de enseñanza y confiere al Presidente la facultad de “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”, la cual dice “... corresponde privativamente al Estado colombiano y en especial al Gobierno Nacional ...”.

Las mismas disposiciones constitucionales considera violadas por otros numerales del artículo 8º del Decreto, pues dice:

“Los ordinales a), c), l) y m) del Decreto legislativo número 251 de 1958 adoptado mediante la Ley 141 de 1961 consagran normas de inspección dentro de la educación universitaria ejercidas por una entidad que no tiene la competencia constitucional para expedirlas.

“Dichos ordinales violan el artículo 41 de la Carta Fundamental y el ordinal 13 del artículo 120 de la misma. El concepto de la violación consiste en que como se ha explicado, la suprema dirección, reglamentación y vigilancia de la educación universitaria es privativa del Estado y en especial del Gobierno Nacional, quien tampoco puede delegarla por tratarse de reglamentación directa de normas constitucionales, y se ha visto que por medio de los ordinales demandados se sustrae del Gobierno esa función primordial”. (Folios 30 a 31).

Más adelante, en apoyo de sus tesis, transcribe la siguiente doctrina de la Sala Plena de la Corte:

“El Presidente de la República, no necesita de autorización especial de la ley para reglamentarla. Esta autorización emana directamente de la Constitución y es natural que ella, privativa del Presidente de la República, no pueda ser delegada por el legislador a ninguna otra autoridad o funcionarios sin violar la prescripción constitucional de la potestad reglamentaria. (*Gaceta Judicial* 2001, página 1) (*Gaceta Judicial*, página 224. Sentencia del 27 de marzo de 1943)”. (Folio 31).

Cita también la sentencia de fecha 15 de abril de 1952 (*Gaceta Judicial*, Tomo 71, páginas 647 a 650), dictada por la Sala Plena de la Corte en relación con la declaración de inexecutable de los artículos 1º y 6º de la Ley 87 de 1946 “en cuanto dan a la Universidad Nacional la facultad de establecer el plan de estudios de las Escuelas de Enfermeras y para supervigilar e inspeccionarlas”.

Considera que el aparte n) del artículo 8º del decreto acusado viola el artículo 41 y el numeral 13 del artículo 120 de la Carta, pues “se autoriza que una persona privada (Consejo Nacional de Rectores) le dé atribuciones públicas (sic) a una persona de derecho público (Fondo Universitario Nacional)”. Añade más adelante: “... porque constitucionalmente corresponde al Estado y en especial al Gobierno Nacional ejercer la suprema dirección, inspección y vigilancia sobre los establecimientos docentes y en ningún caso esto compete a los rectores de las Universidades privadas de Colombia, por más que

se reúnan en Consejo Nacional de Rectores ...” (fl. 37).

Termina este aparte con la afirmación de que las funciones públicas “... sólo pueden tener origen en la Constitución o en la ley ...”; pero como así no sucede en este caso concluye que el aparte no viola el numeral 10 del artículo 76 de la Carta (fl. 37).

3º Acusación del artículo 9º. En cuanto el artículo 9º confía la dirección y administración del Fondo Universitario Seccional al Consejo Nacional de Rectores, viola el artículo 41 de la Carta como también el numeral 13 del artículo 120, porque la dirección de “una entidad administrativa descentralizada del orden nacional con fines orientadores educativos universitarios, como es el Fondo Universitario Nacional”, corresponde al Presidente de la República, “y nunca a personas privadas reunidas en Consejo Nacional de Rectores ...”.

En síntesis, repite los mismos argumentos ya expuestos sobre la privativa competencia del Presidente en estas materias.

4º Acusación del artículo 10. Este artículo que determina cómo debe constituirse el Consejo Nacional de Rectores, lo acusa el actor por violación de las mismas normas antes citadas (artículo 41, numeral 13 y artículo 120 Constitución Nacional), “... porque integra la dirección del Fondo Universitario Nacional a unas personas privadas (sic), que ni siquiera reciben nombramiento del señor Presidente de la República, ...” (fl. 39).

5º Acusación del artículo 11. Este artículo determina las funciones del Consejo Nacional de Rectores en cuanto a la administración de los dineros del Fondo, sobre el cual se expresa así el demandante:

“A mi juicio el citado artículo 11 del Decreto legislativo número 251 de 1958 adoptado por la ley de 1961 viola el poder directivo que en materia educativa universitaria tiene exclusivamente el señor Presidente de la República en los términos del artículo 41 de la Carta, y en los previstos en el ordinal 13 del artículo 120 de la misma Carta, como ya se ha analizado en las acusaciones precedentes.

“Además el ordinal e) del referido artículo 11 del Decreto legislativo número 251 de 1958, adoptado por la Ley 141 de 1961 quebranta el ordinal 5º del artículo 120 de la Carta Fundamental, cuyo texto dice así:

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

“
 “ 5º Nombrar las personas que deben desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya previsión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores.

“ En todo caso, el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes ”. (Fls. 39 a 40).

Concluye que el Director del Fondo Universitario no debe ser designado por el Consejo Nacional de Rectores sino que corresponde, exclusivamente, al Presidente de la República.

6º Acusa por las mismas razones el artículo 12, pues considera que viola el tan citado artículo 41 y el numeral 13 del artículo 120, pues, “la norma acusada —dice— estipula jurídicamente la integración del Comité Administrativo del Fondo Universitario, sin tener en cuenta la potestad administrativa del señor Presidente de la República, y sin darle representación al Jefe del Estado dentro de este Comité que tiene funciones administrativas que cumplir dentro del Fondo Universidad Nacional”. (Fls. 40 y 41).

7º También acusa el artículo 15, porque tal norma “ . . . viene a sustraer de la acción administrativa del Presidente de la República la administración del Fondo Universitario Nacional, cuestión a todas luces inconstitucional si se tiene en cuenta, que conforme al artículo 41 de la Constitución y a lo previsto en el ordinal 13 del artículo 120 de la misma, esta administración corresponde al Estado y en especial al Gobierno Nacional, pues toda administración en instituciones del orden universitario queda comprendida dentro del concepto de dirección y reglamentación de la educación pública nacional, ya que simplemente éste es un aspecto de la manera como debe dirigirse esa entidad docente superior”. (Folios 41 y 42).

En apoyo de su tesis, cita una doctrina del Consejo de Estado que dice “no comparte plenamente”, según la cual el Congreso no puede legislar sobre “la educación pública nacional”, sino que corresponde al Presidente mediante actos que llama “reglamentos constitucionales”.

8º Universidades estatales. El actor considera que las normas acusadas son también inconstitucionales, en cuanto se refieren a la Universidad Nacional, porque debe “quedar exclusivamente bajo el régimen directo del Gobierno Nacional, y de ninguna manera intervenida por el Consejo Nacional de Rectores de Universidades Privadas como ocurre actualmente, pues este otro aspecto

de la cuestión destruye todas las facultades constitucionales del Estado para desarrollar sobre tales Universidades Estatales, la dirección, reglamentación e inspección que debe ejercer soberanamente sin auencia de nadie, y menos de las Entidades Privadas”. (Fl. 46).

El demandante cita algunos apartes de la obra del doctor Francisco de Paula Pérez, como el siguiente:

“ Admitió el constituyente, no solo una dirección central, sino la especial de los departamentos. Comentando el doctor Samper dichas atribuciones, dijo:

“ Respecto de la instrucción pública en general, sea de la clase que fuere, pues toda es nacional, el Presidente tiene la facultad reglamentaria con relación a las leyes sobre la materia, y tiene la facultad de inspeccionar el servicio en toda la República; y así mismo tiene la dirección suprema respecto de aquellos establecimientos de instrucción pública que dependen del Gobierno, por cuanto él los sostiene.

“ Respecto de la instrucción primaria que los departamentos establecen, su dirección corresponde a las asambleas departamentales, y solo puede intervenir el Presidente con sus reglamentos generales, por el interés nacional de dar unidad a la enseñanza pública, o inspeccionando las escuelas, por cuanto son establecimientos de carácter público, o cuando las leyes nacionales las fomentan con alguna protección directa . . . ”. (Fl. 47).

Más adelante añade: “En armonía con las disposiciones constitucionales, ahora estudiadas, es necesario concluir que la mayor suma de facultades en el ramo de instrucción pública se le asignó al Presidente de la República, que ni siquiera el legislador puede menoscabarle la potestad que tiene para *reglamentar, dirigir e inspeccionar* la instrucción pública nacional.

“ El Congreso, al dictar leyes sobre la materia en cuestión, tiene que partir de la base de un reconocimiento pleno de las atribuciones presidenciales en la forma indicada. Naturalmente que las leyes pueden marcar orientaciones, sentar bases, disponer tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria y profesional, pero acatando siempre lo que la Constitución confió al Jefe del Estado para el cumplimiento de su misión especial ”. (Folios 48 y 49).

También cita al doctor Tulio Enrique Tascón, quien, en su Tratado de Derecho Constitucional Colombiano, después de transcribir el párrafo ya citado del doctor Samper, agrega:

“ ‘Hemos hecho esta transcripción, porque no han faltado quiénes sostengan que el Congreso carece de facultad para *legislar* sobre instrucción pública, como si esta facultad se comprendiera en la de *reglamentar*, cuando parece que para ejercer la potestad reglamentaria sea menester una ley sobre la cual versen los reglamentos’ ”.

Por fin, invoca el actor varios pasajes de la obra del doctor Alvaro Copete Lizarralde, quien, al referirse a la libertad de enseñanza, trae el siguiente concepto:

“ ‘Pero si los particulares han de tener libertad en este aspecto, esa libertad no ha de ser tan ilimitada como para sustraer al Estado su función de suprema vigilancia. El establecimiento de un *mínimum* de requisitos, la filiación del pensum de estudios, la exigencia de métodos especiales en la enseñanza de algunas ciencias, etc., no pueden quedar sometidas al capricho de los particulares.

“ ‘Cuando un Ministro de Educación declaró públicamente que era partidario de la cátedra libre, pero controlada, la mitad de los colombianos vieron en esa frase la tremenda contradicción de que es inexistente. La forma como en la Carta se confiere al Estado la facultad de vigilancia e inspección de los institutos docentes, es una exagerada amplitud, porque la consagra con una frase comprensiva de toda tendencia’ ”. (Fl. 52).

Capítulo II. *Concepto de la Procuraduría.*

Menciona la Procuraduría la sentencia de la Corte de Sala Plena de fecha 11 de diciembre de 1964, según la cual, “ ... no hay razón alguna de orden científico, ni técnico, ni de carácter constitucional que impida al legislador colombiano la formación de organismos autónomos, aislándolos de la administración general con el objeto de agilizar determinadas actividades o servicios públicos”.

Como observación de carácter general, en cuanto atañe a la instrucción pública, dice: “La suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, se confió al Estado en desarrollo de las tesis intervencionistas acogidas por los reformadores de 1936, pues antes de esa fecha la Constitución solamente contemplaba la atribución concedida al Presidente de la República en el ordinal 13 del artículo 120. De manera que hoy, al considerar las dos normas vigentes, es preciso reconocer una fuerza especial a la adición introducida a la Carta mediante el artículo 14 del Acto legislativo nú-

mero 1 de 1936, y llegar a la conclusión de que, sin perjuicio de las facultades presidenciales, el legislador está autorizado para atribuir las funciones de inspección y vigilancia a otros organismos que representen al Estado y que considere adecuados para cumplir los fines sociales de la educación, regulando en esa forma el servicio público correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 10 del artículo 76 de la Constitución.

“La naturaleza jurídica del Fondo Universitario Nacional y del Consejo Nacional de Rectores, se define claramente en los Decretos legislativos 3686 de 1954 y 0251 de 1958. De acuerdo con esos estatutos legales, el Fondo Universitario Nacional es una entidad pública descentralizada, con autonomía presupuestal y personería jurídica, pero dependiente políticamente del Estado. La dirección y administración corresponden al Consejo Nacional de Rectores, constituido por los rectores en ejercicio de las Universidades del país aprobadas y afiliadas a la Asociación Colombiana de Universidades; al Comité Administrativo, formado por seis miembros, y al Director nombrado por el Consejo Nacional de Rectores” (Folios 63 y 64).

1º Pasa al estudio de cada una de las disposiciones acusadas, comenzando por el artículo 6º que considera exequible porque, en la segunda parte de tal disposición, expresamente se dice “ ‘la revisión y fenecimiento de las cuentas relativas a los aportes de la nación se harán por la Contraloría General de la República’, con lo cual se acomodó integralmente a lo dispuesto por el ordinal 4º del artículo 60 de la Carta Fundamental” (Fl. 66).

2º Igualmente desecha la acusación del numeral b) del artículo 8º del decreto, como violatorio del numeral 5º del artículo 76 de la Constitución, porque “ ... el caso previsto en el artículo 8º, materia de la acusación, no es de los prohibidos por la Constitución Nacional. En efecto, no se trata de una gratificación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos, sino de una forma de retribución por servicios que la Asociación Colombiana de Universidades debe prestar por mandato legal y que el mismo Decreto 251 le impone a esa persona privada” (Fl. 68).

3º Tampoco encuentra que los apartes a), c), l) y m) del artículo 8º del decreto violen el artículo 41 de la Constitución y el numeral 13 del artículo 120 *ibídem*, pues “ ... ninguno de ellos despoja al Presidente de la República de la atribución que constitucionalmente le está asignada, relativa a la reglamentación, dirección e inspec-

ción de la instrucción pública nacional. Los objetivos que en tales ordinales se asignan al Fondo Universitario Nacional, establecimiento público descentralizado, no son privativos del Presidente de la República ni de ningún otro organismo oficial, y aun pueden cumplirse por cualquiera persona jurídica de derecho privado..." (Fl. 70).

Más adelante se lee: "... La Constitución Nacional reúne en el artículo 120 las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, pero el artículo 135 de la misma Carta permite que los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos puedan ejercer algunas de esas funciones, según disposición del Presidente y previa autorización legal específica. Ciertamente incumbe al Jefe del Estado inspeccionar la instrucción pública, pero también es verdad que por disposición de la Ley 202 de 1936, expedida de conformidad con el artículo 32 del Acto legislativo número 1 de 1936, el Presidente de la República quedó plenamente autorizado para delegar, entre otras atribuciones constitucionales, la de inspeccionar la instrucción pública y privada" (Fl. 73).

4º Sobre los apartes a) e i) del artículo 8º del decreto, la Procuraduría, después de exponer varios argumentos y razones a espacio, dice: "Incorre en un error el demandante cuando afirma que 'corresponde *exclusivamente* al señor Presidente de la República la celebración de los contratos administrativos para atender a los diferentes aspectos de los servicios públicos'. Esto, no sólo sería físicamente imposible sino contrario a la *descentralización de los servicios* acogidos y practicados en Colombia desde hace varios años con amplio respaldo constitucional" (Fl. 76).

5º En cuanto al numeral n) del citado artículo, la Procuraduría emite, entre otros, el siguiente concepto: "... el ordinal de que viene hablándose no toca para nada con la dirección, inspección y vigilancia de los establecimientos docentes, por lo cual parece fuera de lugar la mención de los artículos 41 y 120, ordinal 13, de la Constitución para fundar una acusación por pretendida inexecutable" (Fl. 78).

6º La acusación del artículo 9º del decreto, por violación de los artículos 41 y 120, numeral 13 de la Carta, también la desecha la Procuraduría, con fundamento en que "... el Consejo Nacional de Rectores es, por disposición legal (artículo 9º del Decreto legislativo número 0251 de 1958), parte esencial, directiva y administrativa del Fondo Universitario Nacional, entidad pública desprendida del Estado. Y siendo esto

así, carece de fundamento el cargo de que lo dispuesto por el legislador, respecto a la dirección y administración de ese organismo autónomo, quebrante las normas constitucionales según las cuales el Estado tiene la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, y al Presidente de la República corresponde reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional" (Folios 78 y 79).

7º Las acusaciones contra los artículos 10, 11, 12 y 15 del Decreto 251 de 1958, hechas por el actor por cuanto considera violados los artículos 41 y 120, numeral 13 de la Constitución, no las admite la Procuraduría, porque, en síntesis, no hace sino repetir los mismos argumentos que ya han sido antes mencionados y en función de las mismas disposiciones constitucionales.

En consecuencia, solicita la Procuraduría se declare "... que es exequible la Ley 141 de 1961 en cuanto adoptó como normas legales permanentes las del Decreto legislativo número 0251 de 1958 que el doctor César Castro Perdomo indica en su libelo, por cuanto no es contraria a los artículos constitucionales en que el actor basa la acusación ni a ninguno otro de la Carta Fundamental" (Fl. 83).

Capítulo III. Consideraciones de la Corte.

1º Fiscalización de los dineros oficiales. El demandante acusa el artículo 6º del mencionado decreto por violar los artículos 50 y 60 de la Constitución, en cuanto confía la fiscalización de los dineros oficiales a funcionarios independientes de la Contraloría General de la Nación, como así lo dispone en la primera parte; sin embargo, la acusación carece en absoluto de base como se pone de manifiesto con la transcripción completa de la norma acusada, sin supresiones que cambian sustancialmente su contenido.

En efecto, dice así, el artículo 6º:

"El control y fiscalización de los bienes, recursos y gastos del Fondo Universitario Nacional lo efectuará un Revisor Fiscal, designado por el Consejo Nacional de Rectores. Además la revisión y feneamiento de las cuentas relativas a los aportes de la nación a que se refiere el artículo 3º se hará por la Contraloría General de la República".

Como puede verse, en la segunda parte de la norma expresamente dijo que "la revisión y feneamiento de las cuentas relativas a los aportes de la nación a que se refiere el artículo 3º se hará por la Contraloría General de la República", ratificando así el principio admitido en el Decreto 3686 de 22 de diciembre de 1954 que

dispuso: "... el control fiscal del Fondo Universitario Nacional corresponde a la Contraloría General de la República".

Por tanto, no es admisible la acusación contra el mencionado artículo 6º del Decreto 251 de 11 de julio de 1958.

2º Gratificación en favor de personas privadas. El artículo 8º del decreto señala los objetivos del Fondo, entre los cuales enumera el marcado con la letra b), que dice: "Atender al sostenimiento y funcionamiento de la Asociación Colombiana de Universidades, sufragando los gastos necesarios para los fines establecidos en este decreto".

El actor considera que la disposición transcrita viola el numeral 5º del artículo 78 de la Constitución Nacional, porque concede una gratificación a una entidad privada, como es la Asociación de universidades; empero, la acusación tampoco prospera, por estas razones, entre otras:

a) Estrictamente, no se trata de una mera liberalidad o gratificación a la Asociación de Universidades, porque, según el artículo 4º del mismo decreto, "todas las Universidades oficiales y privadas que estén afiliadas" a la dicha Asociación, deben contribuir con el 2½ anual de sus propios auxilios "para el funcionamiento del Fondo Universitario Nacional"; por tanto, no constituye, por este aspecto, una mera liberalidad o gratificación sino una contraprestación a los aportes hechos por la Asociación de Universidades Privadas.

b) Ahora, tampoco puede perderse de vista que en el decreto acusado se le asignaron determinadas funciones a la Asociación de Universidades que lícitamente deben ser retribuidas, pues en el artículo 10 se dijo que "el Consejo Nacional de Rectores está constituido por los Rectores en ejercicio de las Universidades del país legalmente aprobadas y afiliadas a la Asociación Colombiana de Universidades". Si dentro de una entidad pública descentralizada, como el Fondo Universitario Nacional, se le asignaron determinadas funciones a la Asociación es obvio que se retribuyan sus servicios, como lo propio sucede con las personas naturales que intervienen en el funcionamiento de esta clase de entidades públicas.

c) En el supuesto de que en el numeral acusado se hubiese decretado una gratificación a favor de una persona privada, debe tenerse en cuenta que la prohibición del numeral 5º del artículo 78 no es absoluta sino relativa, porque para su licitud exige el lleno de las condiciones previstas en el numeral 20 del artículo 76 de la

Carta, que en este caso se cumplen perfectamente ya que se refiere a una asociación benéfica y digna de apoyo y estímulo, con sujeción a programas y planes definidos en el propio Decreto 251 de 1958.

En resumen, el aparte b) del artículo 8º no viola el numeral 5º del artículo 78 de la Carta.

3º Celebración de contratos administrativos. Considera el actor que los numerales e) e i) del artículo 8º violan el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución que adscribe, exclusivamente, al Presidente de la República la facultad para la celebración de esta clase de contratos; y este concepto, como los anteriores, resulta inexacto, primero, porque la competencia para celebrar contratos administrativos no pertenece por derecho propio o privativamente al Ejecutivo, sino al Congreso, como se deduce de los ordinales 11 y 16 del artículo 76 de la Carta, una vez que puede autorizarlos o bien aprobarlos posteriormente; y de ahí que el numeral citado por el demandante como violado diga que corresponde al Presidente de la República, como autoridad administrativa, celebrar tales contratos, "con arreglo a las leyes fiscales y con obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias", es decir, no obra con autoridad propia sino en sujeción a las normas respectivas que pueden ser de carácter general, como las que atañen a la exploración y explotación de las fuentes de petróleo; o bien de carácter particular y especial para casos determinados y con la intervención del Consejo de Estado, según se prescriba en la respectiva ley de autorizaciones.

En segundo lugar, si existe una persona administrativa descentralizada, como el Fondo Universitario Nacional, por tener la calidad de persona jurídica, lleva ínsita la capacidad de poder ser sujeto de derechos y obligaciones y, en consecuencia, puede celebrar los contratos que estén dentro de su competencia administrativa, señalada y determinada en la misma norma de su creación, como lo hacen, respecto del Fondo Universitario, los numerales equivocadamente acusados como inconstitucionales.

En términos generales, la capacidad sustancial de las personas jurídicas encuentra su asidero constitucional en el artículo 44 de la Carta, que dice: "Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal" según la reforma del año de 1936, que sustituyó el inciso 1º del artículo 47 del año de 1886, que disponía: "Es permitido formar compañías, o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal ...".

Como aplicación de estos preceptos, el artículo 90 de la Ley 153 de 1886, dispone: "La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, las corporaciones creadas o reconocidas por la Ley, son personas jurídicas", distinguiendo así las personas jurídicas públicas territoriales de las que tienen por objeto la descentralización de determinadas operaciones administrativas, o personas administrativas secundarias que la ley puede crear, dotándolas de personería jurídica y fijando el ámbito de sus actividades de acuerdo con el fin que persigue o la necesidad o servicio público que debe satisfacer.

En síntesis, si la facultad para celebrar contratos de toda clase no es privativa del Presidente, sino que corresponde al Congreso, es obvio que los numerales acusados no violan el aparte 14 del artículo 120 de la Carta, que no se opone a que el legislador invista de personería jurídica a un servicio descentralizado, con capacidad de celebrar contratos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

4º Atribuciones del Congreso en relación con la instrucción pública nacional. El demandante acusa también los numerales a), c), l) y m) del mismo artículo 8º por violación del artículo 41 y del numeral 13 del artículo 120 de la Constitución, porque "la suprema dirección, reglamentación y vigilancia de la educación universitaria es privativa del Estado y en especial del Gobierno Nacional", que tampoco puede delegarla; en otras palabras considera que el Congreso no puede legislar en relación con la educación pública nacional.

Sobre esta materia la Corte, en recientes fallos, ha procurado fijar su criterio en lo concerniente a la interpretación del citado numeral 13 del artículo 120, como en el de fecha 10 de octubre de 1966, en el cual se lee:

"En punto a educación pública cabe entender que el ordinal 13 otorga al Presidente facultad discrecional en el más amplio grado, porque nada distinto indica el poder normativo indeterminado que envuelve la atribución de dictar reglamentos sin circunscribirla en forma alguna; pero ese máximo grado de discrecionalidad debe ser referido al ámbito de la actividad administrativa, por cuanto la índole de ésta implica sometimiento a la ley formal que conforme al artículo 76 de la Carta es de la competencia privativa del Congreso. Si la Administración es por su naturaleza un obrar para el bien público, esto es, un ejecutar y desarrollar en la práctica previsiones de carácter abstracto que se entienden

convenientes para satisfacer las necesidades de la comunidad, no puede menos que actuar en el marco de la potestad de simple ejecución de la ley, porque es a ésta a la que corresponde determinar los cometidos del Estado y promover y fomentar la actividad adecuada para atenderlos. Es relevante, a este propósito, que el ordinal 13 no da al Presidente facultad para promover y fomentar la educación pública, como quien dice, para tomar la iniciativa respecto de su orientación y de los medios e instrumentos más eficaces para estimularla y difundirla, sino que se limita a autorizarlo para reglamentarla y dirigirla, funciones ambas más propias de la Administración que del Legislativo en cuanto suponen un accionar sobre materia determinada de antemano, y descienden a pormenores de orden práctico en que no suele ni debe ocuparse el legislador.

"Por regla general compete a la Administración reglamentar la actividad tanto interior como exterior del servicio, o sea, todo lo concerniente, en lo interno, a la organización y funcionamiento de él desde el punto de vista técnico, y también por los aspectos económico, social y aun ético, etc., y en lo externo, la regulación de sus relaciones con los particulares desde el punto de vista jurídico; lo que hace dentro del grado de libertad que le permite la norma superior, esto es, con la mayor amplitud, aunque en su órbita propia, cuando la Constitución lo inviste de una facultad autónoma, como en el caso del ordinal 13, y en el grado que la ley señale cuando la misma Carta condiciona el ejercicio de la función administrativa a lo que dispongan las leyes, como verbigracia ocurre en los ordinales 5º, 6º, 12, 14, 17 y 18 del artículo 120. A la legislación incumbe, en cambio, lo que por rebasar el concepto de lo administrativo se sustrae a esta especie de actividad, apareciendo como materia propia del derecho objetivo".

En la sentencia de 16 de diciembre de 1966, por medio de la cual se declaró exequible la ley 65 de 1963, orgánica de la Universidad Nacional, se dijo:

"Como el numeral 13 del artículo 120 fue incluido, en su texto primitivo, en el artículo 29 del Acto legislativo número 1 de 1945, no puede remitirse a duda alguna que se halla vigente, pero no con el criterio primitivo por la reforma del artículo 14 del Acto legislativo número 1 de 1936, que garantizó la libertad de enseñanza y reservó como función propia del Estado '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’.

“De esta breve referencia a los antecedentes constitucionales cabe deducir, en el momento actual, que el Congreso puede expedir leyes en lo concerniente a materias de la educación, como también el Presidente, además de la facultad reglamentaria a que se refiere el numeral 3º del mismo artículo 120, puede ejercer una reglamentación autónoma o independiente, como *suprema autoridad administrativa*; pero cada una de estas Ramas del Poder Público dentro de la respectiva esfera de su competencia, para los fines y con las limitaciones previstas en el actual artículo 41 de la Constitución (artículo 14 Acto legislativo número 1 de 1936)”.

Más adelante agregó:

“4º La educación oficial es un cometido o servicio social del Estado que puede satisfacer en forma directa, o bien mediante la colaboración de entidades o personas descentralizadas, cuya creación, dotación de medios o patrimonio propio, organización, órbita de actividades, etc., etc., corresponde determinar al Congreso por medio de leyes materiales, con fundamento, no sólo en las disposiciones constitucionales comentadas antes, sino también en los artículos 44 y 64, pues en éste se lee: ‘Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de *empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado...*’ (subraya la Corte). Según esta norma el Constituyente presupone la facultad del Estado, o mejor, del Congreso, para la creación y organización de personas descentralizadas (artículo 90 Ley 153 de 1887), como así lo entendió la Corte en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 1964, en la cual dijo:

“‘El Estado regula el servicio público de manera directa a través de sus agentes inmediatos, y en forma indirecta, como ocurre en la concesión y el *establecimiento público*. El Estado colombiano cuenta ya con algunos de esta última especie, como la Universidad Nacional, los Ferrocarriles Nacionales, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, las Corporaciones Autónomas Regionales (del Cauca, del Valle del Magdalena, y del Sinú, de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá), y ahora el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Estas formas indirectas están llamadas a garantizar el predominio de la técnica en los servicios públicos.

“‘A ‘establecimientos públicos’ alude la Carta en su artículo 64: de ellos habla en general el artículo 635 del Código Civil y en particular de los de beneficencia e instrucción pública el ar-

tículo 80 de la Ley 153 de 1887; los contempla, tanto nacionales como departamentales y municipales, el artículo 237 del Código Político y Municipal, que hace depender los primeros, de las leyes, los segundos, de las ordenanzas, sobre las bases dadas por las leyes; y los últimos, de los acuerdos, según las normas de las ordenanzas. De suerte que, en primer plano, compete al legislador tanto la creación de establecimientos nacionales como autorizar a los departamentos y municipios para crearlos y organizarlos, con destino a la regulación del servicio público’”.

Expuesta la interpretación o doctrina de la Corte en cuanto atañe a la inteligencia del numeral 13 del artículo 120, se procede a estudiar si los apartes del artículo 8º del decreto, acusados por el demandante, violan las citadas facultades presidenciales.

La acusación no es viable, por estas razones:

El artículo 8º del Decreto 251 de 1958, no tienen por objeto “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”, sino el de señalar las funciones o atribuciones que se le adscriben al Fondo Universitario, como persona administrativa o servicio descentralizado, en materias ajenas a las privativas del Presidente, que conserva la plena libertad de acción en lo que atañe a las actividades previstas en el memorando numeral 13, como se pondrá de manifiesto al enunciar el contenido de los apartes acusados.

En el aparte a) se atribuye al Fondo Universitario como objeto “procurar la asociación de esfuerzos académicos, docentes y científicos” con el objeto del mejor aprovechamiento, no sólo en cuanto concierne al intercambio de profesorado, sino de instalaciones, laboratorios, residencias, bibliotecas, etc., actividades que, en tratándose de varias universidades oficiales y privadas, no podrían ser objeto de reglamentación unilateral del Presidente sin menoscabar la independencia y aun el derecho de propiedad de las particulares; pero que pueden lograrse gracias a un acuerdo entre las entidades interesadas, promovido o auspiciado por el Fondo Universitario, ya que tampoco lo puede imponer sino que su misión se reduce a *procurar* el entendimiento y la cooperación voluntaria y libre entre ellas.

En el aparte c) se le indica como meta “proponer a la vinculación de la Universidad al análisis de los problemas nacionales y seccionales y al estudio de sus soluciones dentro de la órbita universitaria”, que implica una labor puramente científica y especulativa sin menoscabo de las funciones atribuidas al Presidente por el numeral 13.

Según el numeral 1) si bien se menciona la inspección de las universidades, se le confiere tal función con dos limitaciones sustanciales: no es exclusiva o privativa, sino que debe limitarse a *contribuir* a la vigilancia con el fin de “elevantar el nivel de la enseñanza superior”, y, además, “estas funciones se realizarán dentro de un estricto respeto por el espíritu y autonomías de cada uno de los claustros”, es decir, estas iniciativas o contribución “a la coordinación de las actividades de las diversas Universidades del país”, tampoco tienen el carácter de normas imperativas u obligatorias, como los reglamentos, sino que son iniciativas meramente facultativas en el sentido de que las universidades pueden aceptarlas o no, según mejor convenga a sus intereses y a las finalidades de su propia orientación científica y técnica.

En conclusión, ninguno de los apartes que acaban de estudiarse violan el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución como lo supone el demandante, pues son materias que, por su naturaleza, escapan a la reglamentación o dirección del Presidente.

5º Libertad de enseñanza. El actor acusa también el decreto por violación del artículo 41 de la Constitución, en particular los artículos 8º, aparte n), 9º, 10, 11, 12 y 15; pero como puede deducirse de la simple lectura de ellos, ninguno tiene relación directa con la libertad de enseñanza, consagrada en el artículo citado, sino que atañen a las atribuciones administrativas que se adscriben, por medio de sus distintos órganos, al Fondo Universitario Nacional, precisamente, en desarrollo del artículo primero del mismo decreto, que lo consagró como una entidad administrativa descentralizada; y, en consecuencia, para cumplir con sus finalidades, es lógico y necesario darle los medios adecuados para actuar, y estos medios los constituyen las atribuciones y funciones que se le adscriben, con la determinación del modo como deben ejercerse mediante la colaboración de gerentes o directores, de juntas directivas, de consejos de administración, etc., etc., que deben ser integrados mediante el procedimiento previsto en el propio estatuto, como así lo hace el Decreto 251 de 1958 en las disposiciones acusadas como inexecutable por el actor.

Si el legislador puede, como resulta del todo innegable, crear por medio de leyes entidades administrativas descentralizadas en relación con actividades que no son privativas de alguna de las Ramas del Poder Público, es obvio que tal fenómeno tiene que operarse mediante la cesión o transpaso de facultades o poderes de la administración central al servicio autónomo, pues de

otro modo resulta imposible la descentralización decretada; pero esto no significa que el nuevo ente administrativo pueda obrar con total independencia, sino que estará sujeto, además de la fiscalización de la Contraloría General de la República, a la vigilancia del órgano o ministerio o departamento administrativo del cual hacía parte antes, mediante la vía gubernamental o jerárquica; o bien ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo si los interesados ejercen la acción pertinente contra el acto lesivo de sus derechos. Por tanto, si una entidad descentralizada como el Fondo Universitario Nacional dicta una resolución ilegal o inconstitucional, por ejemplo que desconozca la libertad de enseñanza, como lo supone o prevé el actor, la falla no será de ley de descentralización del servicio sino del exceso o desviación de poder de la entidad autónoma, cuya enmienda podrá obtenerse o por la vía jerárquica o por la jurisdiccional, según se acaba de decir.

Por fin, no sobra advertir que la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 41 de la Carta no tiene carácter absoluto sino relativo según las limitaciones impuestas en el mismo estatuto, una vez que “el Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos”.

La última observación del demandante, respecto a la Universidad Nacional que debe quedar bajo el régimen directo del Gobierno Nacional “y de ninguna manera intervenida por el Consejo Nacional de Rectores de las Universidades Privadas”, carece en absoluto de fundamento, porque de acuerdo con el acta de fundación, la Asociación de Universidades tiene por meta ofrecer, no imponer, al “Estado la colaboración técnica de sus organismos especializados para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales sobre inspección, vigilancia y coordinación de la enseñanza”, colaboración que se halla reglamentada en el Decreto 1297 de 30 de mayo de 1964, en especial por el artículo 3º que dice así: “El Gobierno Nacional ejercerá la reglamentación, dirección e inspección de las Universidades con la asesoría del Fondo Universitario Nacional, cuyas decisiones en esta materia no tienen efecto sino mediante la refrendación del Ministerio de Educación Nacional, y directamente por dicho Ministerio en lo relativo a los demás institutos de educación superior”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte —Sala Plena—, en ejercicio de

la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución, DECLARA QUE ES EXEQUIBLE la Ley 141 de 1961 en cuanto le dio el carácter de normas legales permanentes a las disposiciones acusadas por el actor y contenidas en el Decreto 251 de 1958 en relación con la primera parte del artículo 6º; ordinales a), b), c), d), i), l), m) y n) del artículo 8º y artículos 9º, 10, 11, 12 y 15 del dicho Decreto.

Notifíquese, publíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, con salvedad respecto a la doctrina de la sentencia de octubre de 1966; Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, con salvamento de voto; Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Ar-

turo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano, Pedro Castillo Pineda, Conjuez.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

—
Salvamento de voto del Magistrado
Aníbal Cardoso Gaitán

Hago extensivo a la presente decisión mi dissentimiento manifestado al expedirse los fallos de 16 de noviembre de 1966 y 22 de junio del mes en curso, en cuanto estas providencias limitan la facultad del Congreso para legislar en materia de educación, dando prevalencia a la facultad que el numeral 13 del artículo 120 de la Carta le otorga al Presidente de la República, sobre las atribuciones que el artículo 41 de la misma le confiere al Parlamento.

Fecha ut supra.

Aníbal Cardoso Gaitán

SUSTRACCION DE MATERIA

Estando sustituidas las disposiciones del Decreto acusado, debe concluirse que ellas han dejado de existir y por consiguiente de tener fuerza obligatoria, situación que no permite hacer un pronunciamiento jurisdiccional de mérito. — No hay lugar a pronunciamiento alguno sobre las disposiciones acusadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 6 de julio de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Luis Fernando Paredes A.*

En ejercicio de la acción popular que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, el doctor José Ríos Trujillo, identificado con la cédula de ciudadanía número 142775 de Bogotá, pide se declare inexecutable, en su totalidad, el Decreto legislativo número 1752 de 2 de julio de 1965, “por el cual se dicta una norma de Justicia Penal Militar”, expedido por la Rama Ejecutiva del Poder Público, con invocación del artículo 121 de la Carta.

El acto demandado es del siguiente tenor:

“DECRETO NUMERO 1752 DE 1965

“ (julio 2)

“por el cual se dicta una norma de 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

“*Considerando:*

“Que por Decreto 1288 de 21 de mayo de 1965 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de la República.

“Que el Decreto 1705 de 1960, por medio del cual se reorganizó el Ministerio de Guerra y determinó sus funciones, ha traído confusiones en relación con la aplicación del Código de Justicia Penal Militar para la Fuerza Armada de la Policía Nacional, con grave perjuicio para la disciplina y normal desempeño de

sus atribuciones, especialmente estando turbado el orden público de la nación.

“Que tal situación dificulta el pronto restablecimiento del orden, siendo indispensable dictar una norma que defina y aclare cualquier duda que se presente para su cabal interpretación.

“Que el Consejo de Ministros se ha pronunciado, previo estudio, favorablemente sobre la medida que se va a tomar,

“*Decreta:*

“Artículo 1º Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 1705 de 1960, la Justicia Penal Militar continuará con la competencia para conocer y decidir de los delitos cometidos o que se cometan por los miembros de la Policía Nacional, con arreglo al Código de Justicia Penal Militar”.

“Artículo 2º Este Decreto rige desde la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Estima el acusador que el Gobierno al expedir el referido Decreto, lo hizo fuera del marco constitucional y con violación del artículo 170 de la Carta, precepto que autoriza la creación de las Cortes Marciales o Tribunales Militares “con arreglo a las prescripciones del Código Militar, únicamente para conocer de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio”. Dice que la Policía Nacional y los miembros que la forman, no son militares. “Son, sí, un cuerpo armado y hasta uniformado, de carácter permanente, pero no más. No militares”. Que el Decreto acusado es inconstitucional comoquiera que si el artículo

170 de la Constitución “restringe el fuero castrense a las especificaciones del delincuente militar que realiza el hecho punible con ocasión del servicio, o en relación del mismo, toda persona o entidad incorporada al fuero militar, que exactamente no tenga el carácter de tal, desborda jurídicamente la medida y posibilidades que el mencionado artículo señala, siendo de consiguiente inconstitucional la disposición que vincule a la Jurisdicción Penal Castrense a toda persona, como ya se dijo, que no sea militar”. Tal el caso de los miembros de la Policía Nacional que fueron incorporados, sin ser militares, a la Justicia Penal Militar, por medio del Decreto número 1752 de 2 de julio de 1965, objeto de la acusación.

El Procurador General de la Nación, al dar su concepto se remite a lo expresado por él con ocasión de la demanda de inexecutable de los artículos 1º, 3º, 8º y 9º del Decreto legislativo número 1290 de 1965 (la Corte en sentencia de 13 de julio de 1966, declara que son exequibles esas normas), pues estima plenamente aplicables al caso actual los planteamientos de la Procuraduría expuestos en aquella ocasión, con fecha 2 de febrero de 1966, los que repite para aplicarlos al Decreto legislativo número 1752 objeto de la acusación que se examina. Más adelante agrega que “los Tribunales que forman la Justicia Penal Militar pueden no tener como función exclusiva la de conocer de los delitos que cometan los Militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, puesto que el artículo 170 de la Constitución lo único que hace es otorgar a dichos Tribunales la competencia privativa para conocer de tales delitos, sin prohibir que la ley les otorgue competencia para juzgar otros ilícitos, siempre que no se les quite la que por mandato constitucional tienen para conocer de los cometidos por los militares en servicio activo y en razón del mismo servicio. Si ello es así, los miembros de la Policía Nacional, que evidentemente hoy no son militares a partir de lo dispuesto por el Decreto 1705 de 1960, quedan en un pie de igualdad con los particulares o cualesquiera otras personas que no ostenten la calidad de militares. En consecuencia, al igual que se hizo en el Decreto legislativo número 1290 de 1965, con las mismas razones pudo hacerse lo que el Decreto legislativo número 1752 dispone: que los miembros de la Policía Nacional —que ciertamente no son militares— sean juzgados por los Tribunales Castrenses, con arreglo al Código de Justicia Penal Militar”. Concluye manifestando que son exequibles los artículos 1º y 2º del Decreto legislativo número 1752 de 1965,

objeto de la presente demanda, “por no ser contrarios al artículo 170 de la Constitución Nacional ni a ninguno otro de la referida obra”.

Se considera:

Para la decisión que la Corte tome en la demanda que se examina se hace innecesario verificar en esta oportunidad el análisis de las facultades que la Constitución Nacional, en los artículos 120 ordinal 7º y 121, confiere al Presidente de la República para tomar las medidas tendientes al restablecimiento del orden público, y sobre las atribuciones que tiene esta Corporación para resolver las demandas de inexecutable de los decretos dictados por el Gobierno en uso de esas facultades, pues en atención a lo que más adelante se dirá, la Corte estima que en el caso sub júdice hay sustracción de materia que la inhibe para un pronunciamiento de fondo. Por la misma razón tampoco es necesario el estudio de las normas legales que permiten las medidas adoptadas por el Gobierno en el Decreto acusado, ni las normas constitucionales que el actor considera infringidas.

En efecto, el Decreto demandado número 1752 de 1965 expedido con invocación del artículo 1º antes transcrito, reafirma o atribuye a la justicia penal militar “la competencia para conocer y decidir de los delitos cometidos o que se cometan por los miembros de la Policía Nacional, con arreglo al Código de Justicia Penal Militar”.

Así las cosas, ocurre que el Gobierno Nacional con fecha 30 de junio de 1966 expidió el Decreto legislativo número 01667 de ese año, “por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional”, con apoyo en el artículo 121 de la Constitución Nacional. En los considerandos de dicho Decreto 01667 se expresa lo siguiente:

“Que por Decreto 1288 de 1965, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional;

“Que es necesario actualizar las normas que regulan el funcionamiento de la Policía Nacional, expedidas en el año de 1949 bajo circunstancias y en condiciones totalmente diferentes a las que vive actualmente el país;

“Que a partir del 1º de junio de 1962 y como consecuencia de lo dispuesto en la Ley 193 de 1959 y en el Decreto 1217 de 1962, se nacionalizaron la totalidad de los Cuerpos de Policía que existían en el territorio nacional, sin que hasta la fecha se haya buscado la organización del Cuerpo de acuerdo con las exigencias de un servicio nacional;

“Que por el Decreto 1705 de 1960 se reorganizó el Ministerio de Guerra y la Policía Nacional pasó a ser dependencia directa del Ministro de Guerra, hoy Ministro de Defensa Nacional;

“Que para atender con mayor eficiencia al restablecimiento de la normalidad pública y garantizar plenamente el mantenimiento del orden es necesario dictar normas para actualizar, mejorar y tecnificar la organización y funcionamiento de la Policía Nacional”;

El mismo Estatuto en su artículo 11 dispone lo siguiente:

“El personal de la Policía Nacional que con ocasión del servicio o por causa del mismo o de funciones inherentes a su cargo cometa un delito, será juzgado de acuerdo con las normas del Código de Justicia Penal Militar y de las disposiciones que lo modifiquen o adicionen”.

Finalmente, el artículo 125 preceptúa:

“El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende todas las disposiciones contrarias sobre la materia”.

Como puede apreciarse de las disposiciones transcritas y especialmente de lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de la Policía Nacional, resulta evidente que el Decreto 1752 de 1965 perdió su fuerza obligatoria y ha dejado de regir, por existir la nueva ley que regula íntegramente la materia a que el Decreto acusado se refería. En efecto, debe entenderse que lo previsto en el artículo 11 del Decreto 1667 de 1966 por ser de igual calidad e intensidad jurídica del Decreto legislativo número 1752 acusado, y por reglamentar íntegramente la materia a que éste se refiere, tiene poder suficiente para producir el efecto de abrogar tácitamente la norma reemplazada.

En apoyo de lo que se deja expresado, es conveniente recordar las reglas establecidas por la Ley 153 de 1887, especialmente en su artículo 3º que dice: “Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

Por tanto, estando sustituidas las disposiciones del Decreto que son objeto de la presente acusación, debe concluirse que ellas han dejado de existir y por consiguiente de tener fuerza obligatoria. Este fenómeno jurídico, conduce a lo que la jurisprudencia ha llamado “sustracción de materia”, situación ésta que no permite hacer un pronunciamiento jurisdiccional de mérito.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y en ejercicio de la jurisdicción que le confiere el artículo 214 de la Constitución, declara que no hay lugar a pronunciamiento alguno, sobre las disposiciones acusadas.

Publíquese, cópiese, notifíquese, comuníquese al Ministerio de Justicia e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes Arboleda, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

ESTADO DE SITIO

Es manifiesta la falta de conexidad entre las disposiciones acusadas y el restablecimiento del orden público. La Corte ratifica el criterio doctrinal de los fallos de junio 28 de 1956 (G. J. número LXXXIII), de mayo 18 y julio 25 de 1966. — Inexequibilidad total del Decreto 235 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., julio 17 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Ignacio Gómez Posse*.

El doctor Carlos A. Guzmán Botero en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional pide que se declaren inexequibles los artículos 1º, 2º, 3º, el párrafo del citado artículo 3º, 4º y 5º del Decreto legislativo número 235 de 7 de febrero de 1966, publicado en el *Diario Oficial* número 31865.

Como hechos fundamentales de la acción señaló lo siguiente:

Por Decreto 0340 de 10 de diciembre de 1957, la llamada Junta Militar de Gobierno, “obrando de conformidad con las disposiciones del artículo 121 de la Constitución Nacional”, autorizó al Gobierno Nacional para promover y realizar la fundación de una sociedad anónima destinada a la construcción y explotación industrial de talleres que tengan como objetivo primordial la reconstrucción, el montaje y reparación de maquinaria y equipo agrícola y de obras públicas.

En los artículos 3º, 4º, 5º y 6º el mencionado Decreto dio las bases orgánicas de la sociedad, le señaló un término de duración de veinte años, un capital inicial de treinta millones de pesos “los que serán suscritos por el Gobierno Nacional, por las entidades oficiales y semi-oficiales y los particulares que se interesen en hacerlo”. Por el artículo 5º se declaró que: “El Gobierno Nacional aportará a la Sociedad hasta la suma de quince millones de pesos representados en los bienes señalados en las letras a), b) y c) de dicho artículo”.

El Decreto 0340 de 10 de diciembre de 1957, vino a convertirse en ley de la República de acuerdo con lo establecido en la Ley 141 de 1961 (diciembre 10), que adoptó como leyes los Decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958.

El acto acusado dice:

“Artículo 1º Autorízase a la Empresa Colombiana de Aeródromos (ECA), al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, al Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea Colombiana y a los Ferrocarriles Nacionales de Colombia para ceder al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, los derechos y acciones que poseen en Industrias Metálicas Colombianas S. A. INMECO.

“Artículo 2º Autorízase al Ministerio de Obras Públicas para que, una vez legalizada la cesión de que trata el artículo 1º, traspase al Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA— el derecho de propiedad sobre sus acciones en INMECO S. A.

“Artículo 3º Autorízase al Ministerio de Obras Públicas para que, al ceder las acciones que reúna, celebre con el SENA un convenio que permita al Gobierno Nacional obtener servicios para la reparación de sus equipos de obras públicas, como consecuencia de los programas de formación profesional que para este sector desarrolle el SENA y sin que tales labores perturben sus actividades docentes.

“Párrafo. Los trabajadores del Ministerio y demás organismos integrantes de INMECO recibirán formación profesional en este centro, de acuerdo con las posibilidades del SENA y según

lo que sobre el particular se determine en el mismo convenio.

“Artículo 4º Una vez recibida por el SENA la totalidad de las acciones, se liquidará la sociedad anónima INMECO, previo cumplimiento de las disposiciones que rigen esta clase de sociedades”.

Entre los considerandos del Decreto demandado se expone:

Que por Decreto 1288 de 1965, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional; que el Gobierno Nacional ha considerado necesario que pasen a poder del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) las propiedades correspondientes a la sociedad anónima INMECO, para que aquella entidad amplíe sus programas de capacitación obrera; que la capacitación de las clases trabajadoras es un factor que contribuye fundamentalmente al afianzamiento de la tranquilidad social del país; que es decisión del Gobierno Nacional brindar por todos los medios la mejor capacitación para los actuales trabajadores de las empresas y la habilitación de la mano de obra adulta actualmente desempleada, para que se incorpore dentro de la menor brevedad a la productividad nacional; que el Gobierno Nacional considera que es necesidad inaplazable proporcionar a los trabajadores y empleados oficiales un mayor campo de calificación técnica que les permita brindar en mejor forma sus servicios al Estado, o prestarlos eficientemente a la empresa privada, en caso de retiro; que debe lograrse una reducción en los gastos de funcionamiento del sector público para el cumplimiento de los planes de desarrollo nacional, y una mejor utilización del patrimonio oficial; que los accionistas de Industrias Metálicas S. A. han manifestado expresamente al Gobierno Nacional su intención de ceder las acciones que poseen en esta sociedad a favor del Ministerio de Obras Públicas, para que éste a su vez efectúe la cesión a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), por considerar que de esa manera pueden continuar prestando mejor servicio sus terrenos, instalaciones y montajes, y atender, además, a la capacitación obrera; que el Decreto 340 de 1957 no permite la cesión de las acciones que el Ministerio posee en INMECO.

El actor entre otros documentos acompaña el certificado expedido por la Superintendencia de Sociedades Anónimas, en el que consta “que la sociedad denominada Industrias Metálicas Colombianas S. A., domiciliada en esta ciudad, constituida por Escritura pública número 706 de

marzo 7 de 1962, otorgada en la Notaría 7ª de este Circuito, a la cual le fue concedido permiso definitivo de funcionamiento mediante Resolución número 437 de abril 26 de 1962, se encuentra sometida a la vigilancia de la Superintendencia”.

El demandante declara que:

La simple lectura del articulado, demuestra que con el Decreto en cuestión se rebasaron los poderes excepcionales que al señor Presidente otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional, explica las razones de su afirmación y cita doctrinas de la Corte que la respaldan.

Aparte de la invocación del artículo 121, el actor estima como violados otros preceptos constitucionales entre ellos los artículos 12, 30 y numeral 11 del artículo 76 de la Carta.

Corrido el traslado al señor Procurador General de la República, este funcionario es de concepto que se declare la inexecutable de todo el contenido del Decreto 235 de 1966, objeto de la demanda, y expresa:

“Debe admitirse que los objetos a que hace referencia la parte considerativa del Decreto legislativo número 235 de 1966 son convenientes: ampliar los programas de capacitación obrera que adelanta el Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—; capacitar a las clases trabajadoras para que se incorporen a la productividad nacional; proporcionar a los trabajadores y empleados oficiales un mayor campo de calificación técnica que les permita brindar en mejor forma sus servicios al Estado o prestarlos eficientemente a la empresa privada, en caso de retiro, y lograr una reducción en los gastos de funcionamiento del sector público para el debido cumplimiento de los planes de desarrollo nacional y una mejor utilización del patrimonio oficial, son, a no dudarlo, metas deseables, benéficas para el país, y aun susceptibles de contribuir al afianzamiento de la tranquilidad social del país, de que habla el 3º de los considerandos del acto acusado. Pero sin perjuicio de reconocer la bondad y conveniencia de los ordenamientos que para el logro de tales objetivos se adoptaron, no alcanza la Procuraduría a advertir que tengan una relación y una conexidad directas con la guarda del orden público o con la necesidad de restablecerlo una vez turbado”.

Se considera:

Es doctrina de la Corte, consagrada en diversas sentencias, que al estudiar la acción de

inexequibilidad sobre un Decreto legislativo dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias que consagra el artículo 121 de la Carta, es menester precisar si las ordenaciones acusadas tienden o no a restablecer el orden público de la nación perturbado por las causas que han dado origen a la declaratoria de estado de sitio; y por otra parte, si tales medidas tienen el carácter de transitorias, ya que de acuerdo con el estado citado de la Carta, levantado el estado de sitio, ellas dejan de regir automáticamente.

Como lo anota la Procuraduría, no se alcanza a precisar ni en las motivaciones, ni en el articulado del Decreto 235 de 1966 que las medidas que allí se dictan sean claramente conducentes al restablecimiento del orden público; se trata de disposiciones de conveniencia a favor de un instituto, cuyos fines sociales son reconocidos como benéficos; pero esta simple consideración no puede estimarse como objetivo que haga necesaria una legislación de emergencia que tienda a restaurar en forma inmediata el imperio de la paz quebrantada por la perturbación; en cuanto a la transitoriedad de las normas acusadas, a ello no se opone el que produzcan efectos o resultados permanentes mientras rijan.

De otra parte no puede aceptarse como constitucional, ha expresado la Corte, una norma legislativa dictada por sólo motivos de conveniencia, si de ella no aparece al propio tiempo que tiende a corregir un estado de perturbación de la normalidad pública. No tratándose de medidas u ordenaciones del carácter que se ha expresado, su expedición debe quedar sometida al imperio de la legislación ordinaria que el Congreso dicte en ejercicio de las funciones normales de la vida democrática de la nación, tanto más cuanto que, como en el caso presente, es manifiesta la falta de conexidad entre las disposiciones del Decreto acusado y el restablecimiento del orden público.

Sobre estos aspectos pueden citarse, entre otros, los siguientes fallos de la Corte, que consagran el criterio doctrinal ya anotado: junio 28 de 1956 (G. J. número LXXXIII); sentencia de mayo 18 de 1966; 25 de julio de 1966, aún no publicadas en el Órgano de la Corporación y que la Corte declara incorporados en su estructura jurisprudencial en el presente fallo.

Para resolver la demanda, es suficiente la consideración de que el Decreto 235 de 1966, no se acomoda a las exigencias del artículo 121 de la Carta.

Decisión:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la atribución que le otorga el artículo 214 de la Carta, DECLARA QUE ES INEXEQUIBLE, en su totalidad el Decreto 235 de 7 de febrero de 1966.

Comuníquese al Ministro de Obras Públicas para los fines consiguientes.

Cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente, previas las formalidades legales.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario*

Salvamento de voto

Como en ocasiones semejantes me he permitido exponer los motivos de mi disenso en forma un poco más amplia, ahora me limito a enunciarlos, en la siguiente forma:

a) *Sobre la materia de la conexidad, a más de ser una cuestión de hecho, ajena a la competencia de la Corte como juez de derecho en materias constitucionales, en la práctica se traduce en decidir sobre la "conveniencia o inconveniencia" del respectivo decreto legislativo, que a más de conllevar un criterio puramente subjetivista, arrebata al Gobierno la resolución de una cuestión netamente administrativa, como la de determinar la conexidad o aptitud de una medida con el restablecimiento del orden público perturbado.*

b) *En cuanto concierne al contenido del decreto legislativo acusado, para declararlo constitucional si fuere meramente transitoria, o al contrario, inexequible, si fuere sobre materia con aptitud para una disposición permanente, confunde dos cuestiones perfectamente diferentes, como es el contenido sustancial y estático de la norma con la dinámica formal, porque la transitoriedad de los decretos legislativos no se impone en razón del contenido o materias legisla-*

das, sino en consideración al aspecto formal, esto es, por tratarse de una legislación de emergencia, por expresa disposición del artículo 121 y del numeral 8º del artículo 118 de la Constitución Nacional, y dictada por un "legislador" también de emergencia y con facultades precarias en cuanto al tiempo, mas no respecto a las materias, sobre las cuales ninguna limitación establecen las normas constitucionales citadas (Art. 121 y num. 8º del Art. 118).

c) Por otra parte, los efectos de la legislación de emergencia, dictada según el artículo 121 de la Constitución, no solamente los tiene mientras rijan, sino que se prolongan aun después de su vigencia, porque habrá normas que producen efectos más o menos permanentes o durables, como las obras construidas para el restablecimiento de la paz, o el cumplimiento de contratos celebrados con fundamento en decretos legislativos y otras muchas materias similares, como la vigencia de impuestos creados y pig-

norados para garantizar un empréstito, por ejemplo.

d) En fin, como el decreto propiamente no "legisla", sino que da autorizaciones a las distintas entidades que integran la sociedad anónima INMECO, para obtener su liquidación, es una cuestión que compete más propiamente a los accionistas de aquélla, para que, de conformidad con los estatutos y con las normas legales dispongan su disolución, liquidación y partición de su patrimonio, integrado por maquinarias que pertenecen a otros tantos servicios descentralizados del Estado, que administrativamente podrá darles la destinación adecuada, previo acuerdo con los ex accionistas, con la aclaración de que el Ministerio de Obras Públicas, por no ser una persona administrativa, sino un organismo, representa a la misma nación o al Estado.

Fecha ut supra.

Efrén Osejo Peña.

AUTORIZACIONES ESPECIALES AL GOBIERNO

Artículo 76, numeral 11 de la Constitución; sus diferencias con aquellas del numeral 12. — Exequibilidad de los artículos 3º de la Ley 17 de 1952, 1º y 2º del Decreto 3129 de 1954. — No hay lugar a hacer declaración ninguna respecto del artículo 1º del Decreto 3739 de 1954. — Tampoco se hace declaración alguna con relación al artículo 21 del reglamento establecido por el artículo 2º del Decreto 3139 de 1954, por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., agosto 26 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Arturo C. Posada*.

El doctor José Cardona García en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución pide se declaren inexecutable las siguientes disposiciones:

“LEY 17 DE 1952 (noviembre 28)

“.....

“Artículo 3º El Gobierno llevará a efecto la reorganización administrativa, financiera y de explotación de los Ferrocarriles Nacionales, de conformidad con el informe de Madigan-Hyland Corporation, fechado el 5 de agosto de 1952 e intitulado ‘Principios básicos para la reorganización y rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia’ y en los términos establecidos en el contrato de empréstito a que se refiere el artículo anterior”.

“Decreto 3129 de 1951 del Gobierno Nacional”.

“Artículo 1º A partir del primero de diciembre de 1954, queda suprimido el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, creado por la Ley 29 de 1931, y por el Decreto 1695 de 1931.

“Artículo 2º Créase a partir del primero (1º) de diciembre de 1954, una empresa denominada ‘Ferrocarriles de Colombia’, destinada a administrar los ferrocarriles de propiedad nacio-

nal, sobre una base comercial a cuyo cargo estará la organización, administración, desarrollo y mejoramiento de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia por los siguientes:

“Estatuto de la Empresa...”

“Artículo 1º Apruébase la siguiente reforma de los estatutos de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia: El artículo 1º de los estatutos quedará así:

“Nombre y características.

“Artículo 1º La Empresa se denominará ‘Ferrocarriles Nacionales de Colombia’, será una persona jurídica de derecho privado, con capital o patrimonio autónomo, cuyo personal se regirá por las normas legales relativas a los trabajadores particulares”.

El demandante estima violados los siguientes artículos de la Carta: 2º, 4º, 32, 62, 64, 76-4º y 12; 80-2º; 81 y 59.

Concepto de la violación

La exposición con que el demandante pretende demostrar la violación de las normas se resume así:

Una de las actividades principales del Estado para la realización de sus fines es la que tiende a prestar eficientemente el servicio público, que suele definirse así: “La actividad que realiza el Estado dirigida a cumplir los fines esenciales del mismo”.

Con miras a la realización de estos, dispone el artículo 203 de la Constitución que “son de cargo de la República las deudas interior y exte-

rior, reconocidas ya, o que en lo sucesivo se reconozcan, y los gastos del servicio público nacional". Y la misma razón asiste para estatuir el artículo 18 *ibídem*: "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos".

Para mejorar el servicio público ferroviario la Ley 29 de 1931 por el artículo 1º creó "el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, destinado a administrar los ferrocarriles de propiedad nacional sobre una base comercial y con la debida consideración a los intereses económicos del país".

Es obvio que esta entidad se constituyó con bienes de la nación o con fondos del Tesoro Público, que, conforme al artículo 64 de la Carta, "es el de la nación, los departamentos y los municipios". Esta disposición armoniza con la del artículo 4º *ibídem* que reza: "El territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación".

La Empresa "Ferrocarriles Nacionales" fundada con recursos del Tesoro Público, es persona jurídica de derecho público.

Transcribe las distinciones que un expositor trae entre personas jurídicas de derecho privado y personas jurídicas de derecho público, para deducir que los "Ferrocarriles Nacionales o Ferrocarriles Nacionales de Colombia", como ahora se los denomina, es una persona jurídica de derecho público, en la cual concurren todos los elementos esenciales que conforman tales entidades; presta un servicio público del Estado, se le da cierta independencia para su mejor desarrollo y funcionamiento, pero "vive y se nutre de la fuente estatal", de la cual surgió, y a la cual sigue perteneciendo.

Pregunta el demandante si puede constituirse una persona jurídica de derecho privado con aporte exclusivo del Estado, o si una persona jurídica de derecho público puede convertirse en persona jurídica de derecho privado "por medio de una disposición del Gobierno, porque el artículo 1º del Decreto 3739, citado, convirtió la Empresa de los Ferrocarriles Nacionales, persona moral de derecho público, en persona jurídica de derecho privado infringiendo los artículos 2º, 3º y 64 de la Ley Suprema, por cuanto en el primero de estos preceptos la Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en la nación y que de ella emanan los poderes públicos, que deben ejercerse conforme a la misma Constitución. "Sin embargo, en el caso que se analiza el poder público se ha ejercido con quebrantamiento de tales normas".

Además, siendo bienes de la nación aquellos con los cuales se constituyó dicha empresa, no puede convertirse en ente de derecho privado, y menos si se considera que los servidores de ella, por el sólo hecho de pasar a ser entidad de derecho privado, tendrían derecho "a recibir a un mismo tiempo más de una asignación" con burla de lo preceptuado en el artículo 64.

De otra parte, el aludido decreto quebranta el artículo 32 de la Carta, que prohíbe hacer uso de las facultades conferidas en el numeral 12, artículo 76 de la misma, para intervenir en la explotación de las industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Porque no sólo se intervino haciendo uso del artículo 3º de la Ley 17 de 1952 con base en el citado numeral del artículo 76, en lo referente a los servicios públicos, Ferrocarriles Nacionales, sino que se acabó con la legislación existente sobre prestaciones a los trabajadores ferroviarios disponiendo que "su personal se regirá por las normas legales relativas a trabajadores particulares, con esto se violó también el artículo 62 de la Carta, si se tiene en cuenta lo prescrito en el artículo 3º *ibídem*".

Artículo 3º Ley 17 de 1952

Para el demandante el artículo 3º de la Ley 17 de 1952 fue dictado con desconocimiento del artículo 32 de la Carta, por las razones ya expresadas. También quebrantó lo preceptuado por el numeral 12 del artículo 76, ya que de acuerdo con su texto las facultades que se confieren al Ejecutivo deben ser "precisas" y por tiempo determinado, pues el Congreso no puede delegar sus atribuciones legislativas en forma indiscriminada e indeterminada, sino que la ley de autorizaciones debe señalar concretamente la materia sobre la cual se le faculta legislar, "y la fecha exacta desde la cual estará investido de ellas. Condiciones éstas que se omitieron en la expedición de la Ley 17 de 1952".

Agrega que, según el artículo 2º de la Carta, los poderes públicos se ejercerán en los términos que ella establece. De modo que, al dictarse la ley sobre autorizaciones al Gobierno, y al ejercerlas éste, no se observaron las demás normas constitucionales, entre las cuales están las contenidas en el artículo 32, cuyo alcance se dejó analizado, y en el numeral 4º del artículo 76 en armonía con lo preceptuado por los artículos 80 y 81, en lo pertinente.

En efecto, el artículo 76 en la atribución 4ª dispone fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse. Pero el constituyente considera que las leyes sobre estas materias deben sujetarse a requisitos especiales para evitar que diversos factores lleven el país al despilfarro económico y fiscal, y para que no se emprendan obras que debiliten "sensible e infructuosamente el Erario Público".

El constituyente dispuso que las leyes relativas a fomento económico y obras públicas se sometieran a las condiciones exigidas por los artículos 80 y 81, el primero de los cuales establece que "no podrán ser dictadas o reformadas sino en virtud de proyectos adoptados por las respectivas comisiones permanentes de una y otra Cámara, o presentados por los Ministros del Despacho"; y el segundo requiere para la expedición de leyes que modifiquen, reformen o deroguen las mencionadas en el numeral 4º del artículo 76, la mayoría absoluta de los votos de los miembros que forman la Comisión permanente, y así mismo la mayoría absoluta de los miembros que componen cada Cámara. Lo cual significa que el Congreso no puede delegar las facultades que tiene para legislar sobre obras públicas y fomento económico, y que la misma entidad para dictar normas sobre tales materias debe someterse a las exigencias de los artículos 80 y 81 "so pena de ser inexequibles las que dicte sin ajustarse a tales requisitos". En consecuencia, la Ley 17 violó estas normas constitucionales.

Refiriéndose al Decreto 3129 de 1954, afirma el demandante que es inconstitucional, porque se opone al mandato que encierran los artículos 2º, 4º, 76 numerales 4º y 12, 59, 80 y 81 de la Carta por las razones ya aducidas al tratar de la Ley 17 de 1952 y del Decreto 3739 de 1954, dado que al Ejecutivo le está prohibido "legislar" aun en caso de facultades extraordinarias en asuntos de que tratan el artículo 32 y el numeral 4º del artículo 76 "por lo cual carecía de facultades para subrogar la Ley 29 de 1931".

Por otra parte, el artículo 59 de la Constitución estatuye: "La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República", y el artículo 60 numeral 5º da al Contralor la atribución de "proveer los empleos de su dependencia creados por la ley". Sin embargo, el artículo 21 de los reglamentos establecidos conforme al artículo 2º del citado Decreto 3129, el Gobierno se abroga esta facultad del Contralor disponiendo

la creación de un cargo de Auditor para el control de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, dependiente de la Presidencia de la República, violando así las precitadas normas constitucionales.

Concluye con que es ostensible la violación de la Carta por las disposiciones acusadas.

Concepto de la Procuraduría

La Procuraduría General de la Nación contestó el traslado que se le dio de la demanda con las siguientes consideraciones:

"La Ley 17 de 1932, a la vez que aprobó los planes para la construcción del llamado Ferrocarril del Valle del Río Magdalena y autorizó al Gobierno para que procediera a su construcción (C/N Art. 76 Ord. 4º), ratificó el convenio, reproduciéndolo, que el Gobierno de Colombia celebró con el Banco Internacional de construcción y Fomento, en cuya virtud esta entidad asumió el compromiso de financiar tal obra siempre y cuando que el Gobierno diera cumplimiento a ciertas condiciones previas que se estimaron conducentes, detalladas en dicho contrato. Una de esas condiciones, como se lee en tal acto, consistía en la reorganización de los Ferrocarriles Nacionales de acuerdo con el informe rendido por la Madigan-Hyland Corporation, fechado el 5 de agosto de 1952, y con el convenio aludido, a fin de capacitar a esta empresa creada por la Ley 29 de 1931, para un mejor manejo de los ferrocarriles, y en virtud de que, según los términos de esta ley, dicha entidad asumiría el del Valle del Río Magdalena tan pronto estuviera concluida la obra. En esa virtud, el artículo 3º de la Ley 17 dispuso que "el Gobierno llevará a efecto la reorganización administrativa, financiera y de explotación de los Ferrocarriles Nacionales de conformidad con el informe de la Madigan-Hyland Corporation fechado el 5 de agosto de 1952 e intitulado "Principios básicos para la reorganización y rehabilitación de los Ferrocarriles de Colombia" y en los términos del contrato de empréstito a que se refiere el artículo anterior".

Refiriéndose a la pretendida violación de los artículos 32 y 76 ordinal 12 de la Constitución, observa que la Ley 29 de 1931 creó el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles como establecimiento público para la prestación de un servicio público "destinado a administrar los ferrocarriles de propiedad nacional sobre una base comercial y con la debida consideración de los intereses económicos del país" (artículo 1º). En el artículo 2º le dio al Consejo Adminis-

trativo de los Ferrocarriles “todas las prerrogativas y derechos de una persona jurídica autónoma, representada por el “Administrador General”, al cual otorgó completa independencia en el ejercicio de sus funciones y la representación ante los Tribunales y autoridades de cualquier orden para el ejercicio de todas las acciones y excepciones convenientes o necesarias para la buena administración y desarrollo de los bienes confiados a su cuidado.

Para no dejar duda de la completa autonomía de este organismo, se le concedió la facultad de crear los empleos necesarios y de nombrar los empleados y fijarles el sueldo correspondiente. Finalmente, el artículo 4º previó la manera de integrar el Consejo, suprema autoridad del establecimiento, donde es de observar la marcada preponderancia que en su formación se le otorgó al Gobierno.

Siendo un establecimiento autónomo el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles “a él competía y compete estructurarse internamente para dar cumplimiento a sus objetivos, expidiendo sus estatutos orgánicos y celebrando los demás actos indispensables para el cumplimiento de sus funciones”.

Pero como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento no contrató con los Ferrocarriles, no podía exigirles a estos directamente la reorganización que estimó aconsejable. Se le pidió al Gobierno con el cual contrató, y éste asumió este compromiso, porque tenía manera de obtener esa reorganización dada la composición del Consejo de los Ferrocarriles.

“Al expedir, pues, el Congreso el artículo 3º de la Ley 17 de 1952, no revistió —como dice el demandante— al Presidente de la República de las facultades extraordinarias a que se refiere el numeral 12 del artículo 76, ni lo autorizó para intervenir en la explotación de una empresa pública, pues nada de ello tenía objeto. Tan sólo ratificó de modo expreso, la obligación contractual que en tal sentido había contraído el Gobierno para con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como era de rigor, según los términos del ordinal 16 del artículo 76 de la Constitución. De lo contrario, el compromiso habría carecido de validez.

Así se expidió el Decreto 3129 por el cual se promulgaron los nuevos estatutos del Consejo de los Ferrocarriles Nacionales, que a partir de su vigencia se denominó Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Este decreto por no ser de los mencionados en el artículo 214 de la Constitución, como no lo es por las mismas razones el

3729 de 1954 acusado también, se sustrae al conocimiento de la Corte para juzgar de su exequibilidad o inexecuibilidad.

Pide, en consecuencia, el Agente del Ministerio Público que la Corte no acceda a declarar inexecutable el artículo 3º de la Ley 17 de 1952, y que se abstenga de considerar la petición por incompetencia, en lo que se relaciona con los Decretos 3129 y 3739 de 1954.

La Corte considera:

La Ley 17 de 1952 en su numeral 1º dispuso que el Gobierno procediera a la construcción de un ferrocarril a lo largo del Valle del Magdalena, desde Puerto Salgar hasta Acapulco, en jurisdicción de Gamarra, siguiendo la ruta proyectada por la casa Lockwood Kessle & Bartlet Inc., en desarrollo del contrato celebrado con esa casa, publicado en el *Diario Oficial* de 26 de septiembre de 1951.

Por el artículo 2º aprobó en todas sus partes y declaró debidamente legalizado el contrato celebrado el 26 de agosto de 1952 entre la República de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo texto completo se incorpora en la ley. El objeto de este contrato fue el empréstito de veinticinco millones de dólares (US\$ 25.000.000.00), que el Banco dio al Gobierno Nacional, destinados a la construcción del ferrocarril a que se refiere el artículo 1º y al desarrollo de un programa, que, además de esta obra, comprende “una completa reorganización administrativa, financiera y de explotación de los ferrocarriles, la cual se llevará a cabo, entre otras, sobre las siguientes bases: dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la vigencia, se reorganizará una institución autónoma, apolítica, con autoridad suficiente para explotar la red ferroviaria del Estado, sustancialmente de acuerdo con el informe Madigan-Hyland Corporation de 5 de agosto de 1952; se nombrarán y empezarán a ejercer sus funciones un Administrador General y una Junta Directiva, libres de control político”.

El informe aludido, que se hizo agregar al expediente en copia auténtica, insinúa que la dirección de los Ferrocarriles Nacionales debe darse a una entidad autónoma, separada del Gobierno, bajo la responsabilidad de una Junta independiente, libre del control político, la cual debe nombrar un Gerente General.

Tiénese así que, al aprobar la Ley 17 en su artículo 2º el contrato de empréstito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, se ratificaron o legalizaron las cláusulas en vir-

tud de las cuales la República se obligó a efectuar una completa reorganización administrativa, financiera y de explotación de los Ferrocarriles Nacionales. Y en relación con la primera, debía, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de vigencia del contrato, organizar una institución autónoma, apolítica con autoridad suficiente para explotar la red ferroviaria y en términos sustancialmente acordes con el informe Madigan-Hyland Corporation.

Aprobado el contrato en todas sus partes por medio del artículo 2º de la Ley 17 de 1952, el artículo 3º autorizó al Gobierno para llevar “a efecto la reorganización administrativa, financiera y de explotación de los Ferrocarriles Nacionales de conformidad con el informe Madigan-Hyland Corporation, fechado el 5 de agosto de 1952, e intitulado “Principios básicos para la reorganización y rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y en los términos establecidos en el contrato de empréstito a que se refiere el artículo anterior”.

La Constitución en el ordinal 12 del artículo 76 autoriza al Congreso “para revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las condiciones públicas lo aconsejen”.

La autorización de que trata el artículo acusado de la Ley 17 de 1952 no es de las contempladas en este ordinal 12, porque no se trata de atender a la solución exigida por una necesidad general, o a que motivos de conveniencia pública lo aconsejaran, ni se fijó el tiempo por el cual se otorgaba la autorización. Trátase solamente de que el Gobierno por medio de un decreto diera cumplimiento a una de las estipulaciones del contrato organizando la entidad autónoma apolítica con autoridad suficiente para explotar en forma satisfactoria la red ferroviaria. Esta autorización enmarca en el numeral 11 del mismo artículo 76 de la Carta, en el aparte que reza: “Conceder autorización al Gobierno para ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional”.

Entre las autorizaciones a que se refieren los ordinales 11 y 12, la jurisprudencia enseña que las segundas son de carácter general y por tiempo limitado en la ley que las concede, en tanto que las primeras son especiales, y generalmente tocan en un acto determinado e indefinidas en el tiempo.

La autorización para la reorganización administrativa de los Ferrocarriles Nacionales conferida por el artículo 3º, de la Ley 17 de 1952, que se somete a lo acordado en el contrato de empréstito y a la memoria Madigan-Hyland Cor-

poration, cabe en el ámbito del ordinal 11 del artículo 76 citado, que permite al Congreso dar “al Gobierno autorización para ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional”. Este aparte de la norma ha de entenderse no en el sentido de que el legislador faculte al Ejecutivo para efectuar un acto que la Carta atribuya al segundo sin que medie la facultad legal, que al concederse, sería inútil, sino de un acto que el Gobierno no puede efectuar sin la respectiva autorización legal. Tal es el caso de reorganizar el servicio de los Ferrocarriles Nacionales que corresponde hacerlo al Congreso mediante leyes, pero que el ordinal 11 permite que la Rama Ejecutiva con autorización legal lo realice por decretos que tienen el carácter de ley. Así lo ha interpretado la Corte. En efecto, en sentencia de 13 de marzo de 1941 hace la distinción entre los decretos legislativos dictados en tiempo de alteración del orden público por guerra exterior o conmoción interna, los decretos con fuerza de leyes o decretos leyes expedidos en uso de facultades extraordinarias pro tempore, los reglamentarios proferidos en uso de la atribución que concede el ordinal 3º del artículo 115 (hoy 120 de la Constitución), y los que “dicta el Gobierno en uso de una autorización especial y expresa de carácter ordinario, que le concede el Congreso o en uso de la atribución 8ª del artículo 69 de la Constitución (hoy atribución 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.”. Y sobre la naturaleza de los últimos agrega: “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” (G. J., t. 50, pág. 694).

Esta misma doctrina la reiteró la Corte en fallo de 26 de marzo de 1954 (G. J., t. 77, págs. 10 y 11).

Estando respaldado el artículo 3º de la Ley 17 de 1952 en la atribución que el ordinal 11 del artículo 76 de la Carta confiere al Congreso, la norma acusada es constitucional. Y no puede decirse, por tanto, que sea violatoria del ordinal 12 de la Ley Suprema, porque las atribuciones concedidas al Gobierno para la reorganización administrativa de los Ferrocarriles Nacionales

no se basó en facultades extraordinarias pro tempore sino en las autorizaciones especiales de que trata el ordinal 11. Tampoco se trata de una intervención del Estado en la explotación de una industria o de una empresa pública, como lo pretende el demandante, sino de reorganizar la administración de los Ferrocarriles Nacionales. Por lo cual no hay violación del artículo 32 de la Carta.

No cabe hablar de infracción del artículo 2º de la misma, dado que siendo constitucional la autorización contenida en el artículo acusado, ello significa que el Congreso ha ejercido debidamente los poderes que dimanar de la soberanía nacional. Tampoco hay quebranto del artículo 4º que consagra el dominio eminente de la nación sobre el territorio y los bienes públicos que de él forman parte, puesto que un establecimiento público autónomo con patrimonio propio es una desmembración del Estado, y continúa siendo una persona de derecho público cuyos bienes pueden volver al poder directo de la nación por disposición legal.

No se trata tampoco de una ley relacionada con el fomento de la economía nacional, para que fuera sometida a los planes y programas fijados previamente por el legislador, o a los que la misma ley debiera contener. Por tal razón, no se ha infringido el ordinal 1º del artículo 76, ni, por consiguiente, los artículos 80 ordinal 2º y 81 ordinal 3º, que tratan del origen y tramitación de los proyectos de ley contemplados por el precitado ordinal 4º.

Decreto 3129 de 1954

En cuanto a los artículos 1º y 2º del Decreto 3129 de 1954, comprendidos también en la demanda que se estudia, cabe observar:

Este Decreto, como lo dice el preámbulo, "provee al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 17 de 1935 (sic) y el contrato celebrado por el Gobierno Nacional con el Banco de Reconstrucción y Fomento, aprobado por la misma ley", fue expedido en ejercicio de las facultades especiales de que trata el artículo 76, ordinal 11, de la Constitución, para proceder a la reorganización administrativa de los Ferrocarriles Nacionales dando así cumplimiento al contrato aludido.

Este en el anexo 2 establece que se llevará a cabo una completa reorganización administrativa, financiera y de explotación de los ferrocarriles colombianos sobre la base, entre otras, de organizar dentro de los seis meses siguientes a

la vigencia del contrato "una institución autónoma, con autoridad suficiente para explotar la red ferroviaria".

Y en la memoria Madigan-Hyland Corporation, acogida también por el contrato, en el punto I se expresa "que los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, deberían colocarse bajo la dirección de una entidad corporativa autónoma, apropiada, separada del Gobierno...".

Con respaldo en el artículo 3º de la Ley 17 de 1952, que, por lo expuesto, se ciñe a la Carta, el Decreto 3129 por el artículo 1º suprimió a partir del primero de diciembre de 1954 el establecimiento público denominado Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, que había sido creado por la Ley 29 de 1931 y por el Decreto 1695 de aquel mismo año. Y por el artículo 2º dispuso: "Créase a partir del primero de diciembre de 1954, una empresa denominada 'Ferrocarriles Nacionales de Colombia', destinada a administrar los ferrocarriles de propiedad nacional, sobre una base comercial y a cuyo cargo estará la organización, administración, desarrollo y mejoramiento de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y que se regirá por los siguientes Estatutos de la Empresa...". En el Capítulo I de estos, el artículo 1º repite: "La Empresa tendrá el carácter de entidad autónoma con personería jurídica y se denominará 'Ferrocarriles de Colombia'". Le fija como domicilio la ciudad de Bogotá, pero con autorización de establecer domicilios especiales en otros lugares. Le señala la duración de noventa y nueve años a partir de la vigencia del decreto (artículo 3º). Le determina las atribuciones necesarias para cumplir sus objetivos que son: la realización, mantenimiento, manejo, desarrollo y mejora de los servicios ferroviarios; la adquisición, enajenamiento, arrendamiento y gravamen de los bienes de la empresa; construcción de mejoras en las líneas y obras útiles a la entidad; facultad de celebrar toda clase de contratos relacionados con los servicios, suscripción de acciones, participación en empresas e industrias que propendan al desarrollo de la explotación de los Ferrocarriles; tomar dineros en préstamo con o sin garantía de los bienes del establecimiento; construir nuevas líneas o extensión de las actuales, previa aprobación del Gobierno; desarrollar las previsiones contenidas en el informe Madigan-Hyland Corporation y en el contrato de empréstito aprobado por la Ley 17.

Dispone que el patrimonio de la Empresa estará formado por todos los bienes integrantes del activo patrimonial que entonces administraba

el Consejo de los Ferrocarriles Nacionales, y de los que luego adquiriera la empresa. También ordena que el Gobierno Nacional cubrirá todo el pasivo existente en el momento a cargo del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales.

En el Capítulo II, artículos 6 a 15, establece la manera de formar la Junta Directiva y designar o nombrar cuatro de sus miembros, del período o períodos de duración de estos y de las funciones de la Junta.

El Capítulo IV se refiere al Administrador General, que será designado por la Junta Directiva para un período de cuatro (4) años, al cual se le da la representación legal de la Empresa y se le señalan sus atribuciones.

Como se ve del contexto del artículo 2º tachado de inconstitucional, el Gobierno, en uso de la facultad esencial conferida por el Congreso en el artículo 3º de la Ley 17 de 1952, ha creado y organizado el establecimiento público denominado Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Sobre estos entes autónomos, desde el fallo de 17 de marzo de 1942, en que la Sala Plena de la Corte declaró constitucionales los artículos 1º y 2º de la Ley 29 de 1931, por los cuales se creó el establecimiento público Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, en varias sentencias se ha sostenido que es constitucional la atribución legal de crear establecimientos públicos.

Pero especialmente en el fallo de 11 de diciembre de 1964, la Corte, sintetizando toda la jurisprudencia anterior y la doctrina de tratadistas de derecho administrativo, hizo un estudio completo que se puede resumir así: El ordinal 10 del artículo 76 de la Carta, en armonía con los artículos 62 y 172 asigna al legislador la función de regular el servicio público. El Acto legislativo número 3 de 1959, debido a la extensión y diversidad de los servicios públicos, adicionó el artículo 7º de la Constitución disponiendo que "para arreglar el servicio público y atender al fomento de la economía" puede dividirse al territorio prescindiendo de la delimitación política ordinaria.

El Estado puede prestar el servicio público directamente por medio de sus agentes inmediatos, o indirectamente a través de la concesión y del establecimiento público.

El artículo 64 de la Ley Fundamental alude a establecimientos públicos; de ellos habla en general el artículo 635 del Código Civil y en particular, de los de beneficencia e instrucción pública, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887. El

Código de Régimen Político y Municipal en el artículo 273 contempla tanto los nacionales como los departamentales y municipales, que, en su orden, hace depender de la ley, las ordenanzas basadas en las leyes, y los acuerdos acordes con las ordenanzas. De suerte que la creación de establecimientos destinados a la prestación de servicio público, la forma y la finalidad de ellos compete en primer término a la ley.

Los establecimientos públicos tienen los siguientes caracteres:

1º Son creación del Estado, y siendo nacionales, corresponde a la ley. "No hay razón alguna de orden científico, ni técnico, ni de carácter constitucional que impida al legislador colombiano la formación de estos organismos autónomos a los que se les hace jugar un papel análogo al de las personas naturales, aislándolos dentro de la administración general con el objeto de agilizar y comercializar determinadas actividades o servicios públicos, como la empresa de transportes por los ferrocarriles que siguen sometidos al dominio estatal" (G. J., t. LII, pág. 566).

2º Gozan de capacidad de goce y de ejercicio.

3º Poseen un patrimonio propio organizado en la destinación permanente de bienes estatales y acrecentado por auxilios o donaciones privadas y tasas satisfechas por la prestación de servicios, pero sin perder por ellos la calidad de patrimonio perteneciente, en definitiva, a la nación.

4º Como persona jurídica de derecho público, "hace parte del Estado, es un órgano de la administración en lo atinente al servicio público respectivo" (G. J., t. LII, pág. 566).

5º Su finalidad esencial es la prestación de uno o más servicios públicos conexos destinados a satisfacer necesidades de interés general.

6º El establecimiento público puede extender su acción a regiones que comprendan varios municipios y departamentos, en oposición a la gestión administrativa que está enmarcada dentro de las divisiones territoriales del Estado.

7º Del anterior distintivo, se desprende el de la descentralización del servicio que mira a las necesidades comunes a varias regiones.

8º Por ser persona jurídica, por la finalidad que persigue y por la naturaleza de sus funciones es organismo que goza de autonomía administrativa y financiera, no absoluta, ya que a la postre, son piezas de la administración dentro del régimen de sus actos constitutivos y reglamentarios.

La empresa Ferrocarriles de Colombia es un establecimiento público creado por el artículo 2º del Decreto 3129 de 1954, que, como quedó expuesto arriba, tiene fuerza de ley, en razón de que fue dictado con respaldo en autorización conferida por el Congreso de conformidad con el ordinal 11, artículo 76 de la Constitución, cuya finalidad es la de reorganizar la administración de los ferrocarriles de propiedad nacional sobre una comercial, desarrollarlos y mejorarlos. En una palabra, la mejor prestación de un servicio público como es el transporte ferroviario. Se le conceden todas las atribuciones para cumplir estos objetivos; se le otorga autonomía y personería jurídica y se le asigna un patrimonio propio. En estas condiciones, el artículo 2º demandado, en cuanto se crea el establecimiento público Ferrocarriles de Colombia se acomoda al ordinal 10 del artículo 76 de la Carta y al artículo 5º de la Ley 17 de 1952 expedida por el Congreso de conformidad con el ordinal 11 del mismo estatuto.

El artículo 1º del mismo Decreto, por el cual se suprimió el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales desde la misma fecha en que se creó la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, es una consecuencia necesaria de la autorización dada por el artículo 3º de la Ley 17 de 1952, porque los dos establecimientos públicos no podían subsistir simultáneamente, dado que el segundo asumió la administración de los Ferrocarriles Nacionales con mayores atribuciones, y todos los bienes del primero pasaron a formar el patrimonio del nuevo ente autónomo o descentralizado. Por lo tanto, el artículo 1º está amparado por los mismos preceptos legales y constitucionales que el 2º.

No cabe, por lo mismo, violación de los artículos 2º y 4º de la Ley Fundamental, porque con la creación de la empresa Ferrocarriles de Colombia, dado que tanto la Rama Legislativa, al conceder la autorización especial de fundar dicho establecimiento, como la Ejecutiva, al dar cumplimiento a esa facultad, están ejerciendo sus poderes dentro de la órbita que la Carta les señala. Y al darle en patrimonio bienes del Estado, no se desconoce el dominio de éste sobre ellos, ya que no pierden esta calidad, puesto que el establecimiento público a que se asignan es una desmembración del mismo Estado. Tampoco infringe el artículo 76, ordinal 12 del supremo estatuto, porque la Ley 17 de 1952 en su artículo 3º no tiene asidero en dicho ordinal sino en el 11.

Los artículos 80 y 81 de la Constitución no han sido infringidos por el artículo 2º del Decreto acusado, pues la creación de la empresa

Ferrocarriles de Colombia no se relaciona con leyes de que tratan los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 76 de la Carta.

Artículo 1º del Decreto 3739 de 1954

El Decreto 3129 de 1954 por el artículo 1º suprimió el establecimiento público Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales y por el segundo creó la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y dictó los estatutos de la misma, cuyo artículo 23 dispone: "Estos estatutos pueden ser reformados mediante propuesta aprobada por cuatro (4) de los cinco miembros de la Junta Directiva y posteriormente aprobados por el Gobierno Nacional".

En ejercicio de esta autorización, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3739 de 28 de diciembre de 1954, en cuyo artículo 1º aprobó una reforma a los artículos 1º y 16 de dichos estatutos.

Es manifiesto que este decreto no es de los que pueden ser demandados de inexecutable ante la Corte de conformidad con el artículo 214 de la Carta, porque no emana de las autorizaciones de que tratan los ordinales 11 ó 12 del artículo 76 de la Constitución, pues, como el mismo decreto lo dice en los considerandos, se basa en el Decreto 3129 de 1954 que dictó los estatutos de la empresa los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y en el artículo 23 de dichos estatutos, transcrito arriba.

No siendo la norma acusada de las sujetas a la acción de inexecutable ante la Corte, ésta debe inhibirse de hacer el pronunciamiento solicitado.

Artículo 21 de los estatutos dictados por el artículo 2º del Decreto 3129 de 1954

La acusación del artículo 21 de los estatutos de la empresa Ferrocarriles de Colombia, que es parte del artículo 2º del Decreto 3129 de 1954, se hace consistir en que en aquel precepto, en cuanto dispone que "la Empresa tendrá un auditor especial nombrado por el Gobierno Nacional", viola el 29 de la Constitución Nacional, que atribuye la vigilancia de la gestión fiscal de la administración a la Contraloría General de la República, y el 60, ordinal 5º que confiere al Contralor General la atribución de "Proveer los empleos de su dependencia creados por la ley".

Aunque la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia es un establecimiento público que tiene personería jurídica y patrimonio propio formado de bienes del Estado, está sometida al

control y vigilancia establecidos por la misma Constitución, que creó la Contraloría General de la República para vigilar la gestión fiscal por medio de empleados nombrados por el mismo organismo en conformidad con los preceptos citados por el demandante, que evidentemente han sido violados por el precepto acusado en cuanto dispone que la empresa Ferrocarriles de Colombia tendrá un auditor especial nombrado por el Gobierno.

En efecto la Ley 151 de 1959, sobre empresas y establecimientos públicos, dispone:

“Artículo 1º Las empresas y establecimientos públicos descentralizados, cualquiera que sea la forma de administración, por su origen, son desmembración del patrimonio público, y están afectas a la prestación de servicios públicos, culturales o sociales y a la regulación y fomento de la economía nacional, dentro de los límites que señala la Constitución.

“Las entidades de que se trata tendrán autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente aportado directa o indirectamente por el Estado.

“Artículo 2º La vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter oficial o cuotas forzadas creadas por la ley, corresponde a la Contraloría General de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Nacional.

“Artículo 11. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley”.

Expuesto queda que la empresa o establecimiento público descentralizado Ferrocarriles de Colombia tiene como patrimonio los bienes que constituían el activo que administró hasta su extinción el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales. Es decir, que tales bienes son una desmembración del patrimonio público.

Por lo mismo, la vigilancia de la gestión fiscal de dicho establecimiento corresponde a la Con-

traloría General de la República por medio de empleados nombrados por ella, no al auditor designado por el Gobierno.

Es manifiesta la inexecutable del artículo 21 de los estatutos, que son parte del artículo 2º del Decreto 3129 de 1954 que los dictó. Como el artículo 11 de la Ley 151 de 1959 deroga todas las disposiciones contrarias a ella, la norma acusada dejó de regir desde el 1º de enero de 1960, en que entró en vigencia la ley. En consecuencia, no hay lugar a declarar la inconstitucionalidad del artículo 21 acusado, por sustracción de materia.

En mérito de las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena,

Declara:

1º SON EXEQUIBLES los artículos 3º de la Ley 17 de 1952, 1º y 2º del Decreto 3129 de 1954.

2º No hay lugar a hacer declaración ninguna respecto del artículo 1º del Decreto número 3739 de 1954.

3º Tampoco se hace declaración alguna con relación al artículo 21 del reglamento, establecido por el artículo 2º del Decreto 3129 de 1954, por sustracción de materia.

Comuníquese al Ministerio de Obras Públicas.

Notifíquese, publíquese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barreira Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*



FACULTADES EXTRAORDINARIAS

El Ejecutivo no excedió las facultades que le fueron dadas para fijar los sueldos básicos del personal de las fuerzas militares. — Los decretos del Gobierno en ejercicio de facultades deben ceñirse a la Constitución desde el punto de vista de su contenido material y de la sujeción al régimen de la superlegalidad. (Sentencias de 15 y 28 de noviembre de 1947).
Exequibilidad del Decreto 325 de 1959, parágrafo del artículo 12.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 5 de septiembre de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Arturo C. Posada*.

El doctor J. A. Pedraza Picón, en ejercicio de la acción pública concedida por el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inconstitucionalidad del “parágrafo” del artículo 1º del Decreto 325 de 1959, expedido el 9 de febrero de ese año por el Gobierno Nacional, y publicado en el *Diario Oficial* número 30466, de 14 de marzo de 1961, del cual acompaña un ejemplar debidamente autenticado.

La norma demandada es del tenor siguiente:

“Parágrafo. Los Tenientes Primeros y Segundos de la Armada Nacional tendrán los mismos sueldos básicos fijados para Tenientes y Subtenientes, respectivamente”.

Como antecedentes legales expone los siguientes, en resumen:

El artículo 42 del Decreto-ley número 50 de 12 de enero de 1956 (sic) estableció por primera vez “las equivalencias legales entre los grados navales de la Armada Nacional y los grados militares del Ejército, así:

- “Contralmirante equivale a General.
- “Capitán de Navío equivale a Coronel.
- “Capitán de Fragata equivale a Mayor.
- “Teniente de Navío equivale a Capitán.
- “Subteniente de Navío equivale a Teniente.
- “Guardiamarina equivale a Subteniente”.

El artículo 9º de la Ley 92 de 1948, dentro del escalafón de la Armada Nacional, instituyó nuevas jerarquías navales, así:

“La denominación y jerarquía del personal de la Armada Nacional serán las siguientes... Oficiales de Clases. Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina; Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina. Y en el artículo 108 dispuso: ‘El sueldo básico de los Oficiales de Clases, para los Tenientes Primeros y Tenientes de Infantería de Marina, será el que corresponda a los grados de Teniente de Navío y Capitán de Infantería de Marina. Y para el grado de Subteniente de Infantería de Marina, será el que corresponda a los sueldos establecidos para el grado de Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina. Los sueldos de los grados establecidos en la presente ley serán los mismos que tenía el personal de las denominaciones equivalentes’”.

Las denominaciones equivalentes son: Tenientes de Navío y Capitán; Subteniente de Navío y Teniente.

Teniente Primero igual a Teniente de Navío y a Capitán; Teniente Segundo igual a Subteniente de Navío, y éste a Teniente.

De aquí infiere el demandante que el Teniente Primero de Clase equivale o corresponde en el escalafón del Ejército al grado de Capitán, y el Teniente Segundo, al de Teniente; y que estas denominaciones “son jurídicamente iguales y legalmente equivalentes para todos los efectos de la igualdad que la ley estableció al crear tales denominaciones jerárquicas en el escalafón de la Armada Nacional”.

Copia los artículos 21 y 24 de la misma Ley 92, que definen, en su orden, el Estado Naval Mili-

tar, y enumeran los derechos inherentes a él. Comenta que de tales normas se desprende que al Estado Naval Militar o grado naval militar le es inherente “un conjunto de derechos que conforman una perfecta situación subjetiva, patrimonial, individual y privada que está protegida por el artículo 30 de la Constitución Nacional”; que quien posee “el título de Teniente Primero o Teniente Segundo de la Armada Nacional, como Oficial de Clases, tiene un derecho adquirido con justo título, a la propiedad privada del grado, o a usar su denominación, uniforme, insignas, atribuciones y distintivos propios del grado en función, a ser nombrado en cargos que correspondan jerárquicamente” a estos grados o sus equivalentes de Capitanes o Tenientes; a “recibir los honores propios de tales grados, ejercitar las facultades disciplinarias y finalmente a percibir el sueldo que en la actividad sea establecido en el grado o grados equivalentes de Capitán y Teniente, respectivamente, pues su equivalencia, igualdad jurídica a Capitán y Teniente, les otorga sus mismos derechos y preeminencias. La ley no puede fijar cualquier sueldo sino el que a tal grado corresponda, porque el derecho a percibir el sueldo corresponde a su grado, es uno de los elementos integrativos del status naval militar y, por tanto, de su derecho adquirido”.

En las consideraciones sobre inconstitucionalidad del párrafo acusado, expone la demanda que la norma acusada viola el artículo 169 de la Carta, en razón de que el artículo 1º del Decreto 325 de 1959 reconoce que los sueldos básicos de la Armada Nacional serán los equivalentes de los Oficiales del Ejército y la Fuerza Aérea y en el párrafo acusado dispuso que los sueldos de los Tenientes Primeros y Segundos serán los básicos fijados para Tenientes y Subtenientes, respectivamente, cuando el artículo 108 de la Ley 92 de 1948 estableció que al Teniente Primero corresponde sueldo de Capitán y al Teniente Segundo el de Teniente. Al asignarles sueldos de categoría militar inferior, quedaron “convertidos automáticamente en Tenientes y Subtenientes, respectivamente, quienes eran Capitanes y Tenientes, respectivamente”.

“Con este procedimiento cambió sustancialmente el Estado Naval Militar de los grados de Tenientes Primeros y Segundos, como Oficiales de Clases, privándolos del derecho de propiedad a ser equivalentes a Capitanes y Tenientes”, en su orden, garantizado por el artículo 30 de la Constitución, y del derecho a percibir el sueldo de actividad correspondiente a Capitán y a Teniente, o sea, que se priva a los Tenientes Primeros del grado de Capitán, y a los Tenientes Segundos

del grado de Teniente que poseían, lo que entraña una trasgresión del artículo 169 de la Constitución Nacional, que dice: “Los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley”.

Al señalar el sueldo de Teniente a los Tenientes Primeros y el de Subteniente a los Tenientes Segundos, se les priva del grado militar de Capitán y Teniente, respectivamente, que son los grados equivalentes. Jurídicamente cambió el “status militar” de Teniente Primero, que era antes de Capitán, por el de Teniente; y el de Teniente Segundo por el de Subteniente, cuando antes era Teniente. Privándolos del derecho de percibir el sueldo equivalente a su propio grado o estado militar, quedan degradados en consecuencia.

El párrafo acusado viola el artículo 169 de la Constitución, pues se ha desobedecido la prohibición “de privar a los militares de sus grados, pensiones y honores sin arreglo al caso y modo de la ley, sino mediante el abusivo procedimiento de fijar un sueldo de actividad que correspondía a otra categoría inferior. Quedó afecto de inconstitucionalidad el texto del párrafo acusado y, por tanto, hay lugar a declararlo inexecutable”.

Copia el texto de la Ley 44 de 1958 por la cual se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República “para fijar asignaciones del personal de las Fuerzas Armadas, determinando los sueldos básicos...”.

Observa que conforme al ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, las facultades extraordinarias deben ser precisas y *pro tempore* como son las de “fijar las asignaciones del personal de las Fuerzas Armadas, con el exacto fin de determinar los sueldos básicos de cada grado, para crear o reunir o refundir primas y subsidios y para reajustar las pensiones de los beneficiarios del personal fallecido en goce de pensión y en uso de buen retiro. Cualquiera otra disposición o mandato que excediera tal límite incurriría en ilegalidad por exceso en el ejercicio de la facultad concedida al Gobierno para dictar la ley que el Gobierno no quiso dictar”.

El Ejecutivo no tenía facultad para privar de los grados militares a quienes ya poseían su status naval militar, ni para cambiar y sustituir las equivalencias entre los grados navales militares y los grados del escalafón de Oficiales del Ejército ni para modificar el escalafón naval militar. La tenía sólo para fijar los sueldos básicos de cada grado. Con el párrafo acusado el Gobierno excedió el poder, hizo uso abusivo de las facultades, porque privó a los Tenientes Primeros del grado

de Capitán, que lo eran por equivalencia, y a los Tenientes Segundos, del grado de Teniente que lo eran por la misma razón; los degradó a categorías inmediatamente inferiores de Tenientes y Subtenientes; cambió de plano las equivalencias establecidas por la Ley 92 de 1948 dentro del escalafón naval militar y el escalafón militar del Ejército, modificó el status militar en cuanto al derecho de percibir el sueldo equivalente al grado correspondiente a los Oficiales del Ejército. Este abuso afecta de inconstitucionalidad la norma demandada porque no se ajustó al ordinal 12 de la Carta.

Finalmente, expresa el demandante que, aunque es doctrina que la declaración de inexecutable sólo produce efectos desde la fecha de la sentencia, es de anotar que el decreto afectó derechos subjetivos adquiridos con justo título referentes a pensiones que se están liquidando sobre la cuantía de los sueldos fijados en el párrafo acusado y no sobre los que fijó el artículo 108 de la Ley 92 de 1948, y como tales derechos se refieren a efectos de trabajo protegido por el artículo 17 de la Constitución, la declaración de inexecutable debe hacerse sin perjuicio de los derechos pensionales adquiridos por los Tenientes Primeros y Segundos.

Concepto del Procurador.

El señor Procurador General conceptúa en lo pertinente: "Del estudio cuidadoso del acto acusado a la luz de las disposiciones constitucionales invocadas, no se ve en qué forma el señalamiento de los sueldos correspondientes a cada grado de cuantos integran la jerarquía militar pueda haber degradado o privado de su grado a determinados Oficiales de la Armada, a la vez que modificó su status militar. El Estado Naval Militar está integrado por una serie de derechos y prerrogativas que taxativamente enumera el artículo 24 de la Ley 92 de 1948, el último de los cuales es 'la percepción de sueldos y suplementos que las leyes, decretos y reglamentos determinen para cada caso, grado y situación'. Así la simple modificación de la cuantía de un sueldo, no permite concluir que ese estatuto haya sido alterado, ni variada la equivalencia de un grado con respecto al otro; porque es evidente que los Tenientes Primeros o Tenientes de Navío continuarán equivaliendo a Capitanes y los Tenientes Segundos a Subtenientes de Navío, así perciban un sueldo inferior. Lamentable desde todo punto de vista sería admitir que la jerarquía militar no tiene más significado que el sueldo correspondiente a cada grado.

"En consecuencia tampoco puede hablarse de abuso por parte del Ejecutivo Nacional en el ejercicio de las facultades que le confirió el legislador, habiéndose limitado a ejecutar lo que la misma ley determinó, sin invadir una esfera de actividad que le estuviera prohibida y dentro del término previsto en ella.

"La función de crear empleos y fijar sus respectivas dotaciones es atribución del Congreso, prevista en el artículo 75 de la Constitución Nacional, y por medio de la Ley 44 de 1958 se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para señalar las asignaciones del personal de las Fuerzas Armadas determinando los sueldos básico, creando, refundiendo o suprimiendo primas y subsidios, de las que podría hacer uso hasta el 20 de julio de 1959".

Y en cuanto a que el párrafo acusado es inconstitucional porque se excedió de las facultades que se le dieron al Presidente de la República por la Ley 44 de 1958, observa la Procuraduría que, habiéndose dictado el Decreto 325 en aplicación de dicha ley, que no pugna con los preceptos de la Carta, no tiene objeto la demanda de inexecutable, ya que ha sido doctrina sostenida de la Corte que no hay lugar a considerar el pedimento de inconstitucionalidad de un decreto fundado en una ley y acorde con ella, mientras ésta no haya sido declarada inexecutable, "pues el acto gubernativo dictado en aplicación y con observancia de la ley se sustenta suficientemente en ella".

Consideraciones de la Corte:

Para fijar la concordancia o desacuerdo que tenga la norma acusada con los preceptos pertinentes de la Carta, es indispensable examinar lo que las leyes orgánicas y reorgánicas de la Armada Nacional han dispuesto sobre los grados, jerarquía y sueldo de los Oficiales de Clases, como son los Tenientes Primeros y Segundos.

Tiénese que, según la Ley 105 de 1936, orgánica de la Armada Nacional, los grados navales y jerarquía de los Oficiales inferiores eran los de Guardiamarinas, y de los subalternos, el Subteniente de Marina y el Teniente de Navío, al cual seguía como Oficial Superior el Capitán de Corbeta; que las equivalencias de los grados navales con los del Ejército eran: Guardiamarina y Subteniente, Subteniente de Navío y Teniente y Teniente de Navío y Capitán.

El Decreto 50 de 1937 dictado, en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas por la Ley 6ª de 1936, mantuvo las mismas equivalencias de los grados navales con los del Ejército instituidas en la Ley 105 de 1936. Creó la Infantería de

Marina, y estableció los grados de Capitán, Teniente y Subteniente de esa arma con los mismos sueldos asignados a Tenientes de Navío, Subtenientes de Navío y Guardiamarinas.

La Ley 92 de 1948, reorgánica de la Armada Nacional, consagró las siguientes denominaciones y jerarquía para los Oficiales a que se contrae la demanda.

Oficiales subalternos: Teniente de Navío y Capitán de Infantería de Marina. Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina, Teniente de Corbeta y Subteniente de Infantería de Marina.

Oficiales de Clases: Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina. Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina (artículo 9º).

El artículo 21 define el Estado Naval Militar como la "situación creada por el conjunto de obligaciones y derechos que las leyes y reglamentos establecen para el personal de la Armada dentro de la jerarquía naval".

El artículo 24 fija los derechos inherentes a dicho Estado Naval, así:

"a) La propiedad del grado mientras no sea privado de él, de acuerdo con las leyes vigentes;

"b) El uso de la denominación, uniforme, insignias, atributos y distintivos propios del grado en función, de conformidad con la reglamentación correspondiente, y siempre que no exista inhabilidad legal para dicho uso;

"c) El cargo que corresponda a dicho grado;

"d) Los honores que el ceremonial marítimo prescribe para el grado y cargo correspondiente;

"e) El ejercicio de las facultades disciplinarias que para el grado y cargo dispongan los reglamentos de la Armada;

"f) La percepción de los sueldos y suplementos que las leyes, decretos y reglamentos determinan para cada caso, grado o situación".

El artículo 108 fijó como sueldo básico para los grados de Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina el correspondiente a los grados de Teniente de Navío y Capitán de Infantería de Marina y para los grados de Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina el que corresponde a los sueldos establecidos para los grados de Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina.

La Ley 92 de 1948 suprimió el grado de Guardiamarina, y creó en la Armada el grado de Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de

Marina, el de Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina, el de Teniente de Corbeta y Subteniente de Infantería de Marina y el de Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina. Quedaron, pues, en el mismo grado y jerarquía: el Teniente Segundo, el Teniente de Corbeta y el Subteniente de Infantería de Marina. El Teniente Primero, el Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina. El Teniente de Navío y el Capitán de Infantería de Marina. Hubo, por tanto, una distinción entre los grados de Teniente de Navío, que quedó con su equivalente de Capitán del Ejército; los de Teniente Primero y Segundo de Fragata, equiparados a Teniente de Infantería de Marina; y el de Teniente Segundo y Teniente de Corbeta asimilados a Subteniente de Infantería de Marina.

No obstante haber estatuido esta graduación, el artículo 108 fijó como sueldo básico del Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina, el que corresponde a Teniente de Fragata y Teniente de Infantería de Marina; y el de Teniente Primero, y Teniente de Infantería de Marina el correspondiente a los grados de Teniente de Navío y Capitán de Infantería de Marina. Es decir, que al Teniente Segundo le asignó el sueldo de Teniente, y al Teniente Primero el de Teniente de Navío o Capitán.

En estas condiciones, en uso de las facultades extraordinarias que la Ley 43 de 1958 le confirió al Presidente de la República para fijar las asignaciones del personal de las Fuerzas Armadas determinando los sueldos básicos, se dictó el Decreto 325 de 5 de febrero de 1959, que en el artículo 1º estableció los sueldos básicos mensuales de los Oficiales del Ejército, de la Fuerza Aérea y sus equivalentes en la Armada, así: Subteniente \$ 900. Teniente \$ 1.000; Capitán \$ 1.150. Mayor \$ 1.250. Teniente Coronel \$ 1.350. Coronel \$ 1.450. Brigadier General \$ 1.550. Mayor General \$ 1.650. Teniente General \$ 1.850.

Y agregó el párrafo acusado: "Los Tenientes Primeros (1ºs) y Segundos (2ºs) de la Armada tendrán los sueldos básicos fijados para Teniente y Subteniente, respectivamente".

Cabe observar que habiendo dispuesto la Ley 105 de 1936 y el Decreto 50 de 1937 las equivalencias entre los grados de Teniente de Navío y Capitán, Subteniente de Navío y Teniente del Ejército y Guardiamarina y Subteniente; y habiendo creado la Ley 92 de 1948 en escalafón ascendente los grados de Teniente de Fragata y Teniente Primero como equivalente a Teniente de Infantería de Marina, y de Teniente Segundo y Teniente de Corbeta con equivalencia a Subte-

niente de Infantería de Marina, no puede decirse que subsistieran las equivalencias consagradas por la Ley 105 de 1936 y el Decreto 50 de 1937, porque los Tenientes Primeros y Segundos son creación de la Ley 92, y porque expresamente ésta en el artículo 9º, dispone la equivalencia de Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina, y de Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina. El hecho de que la misma Ley 92 les haya asignado a los Tenientes Primeros el sueldo de Teniente de Navío o Capitán del Ejército y a los Tenientes Segundos el señalado para los Tenientes de Fragata o Tenientes de Infantería de Marina, no significa que les haya reconocido el mismo grado y jerarquía, porque tal interpretación iría contra lo que la misma ley dispone en la graduación de Teniente de Navío y Capitán del Ejército, Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina, y Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina, es decir, que el grado y jerarquía que corresponde al Teniente Primero son los mismos de Teniente de Corbeta o Teniente de Infantería de Marina, y al Teniente Segundo el de Subteniente de Infantería de Marina. El primer grado dentro de la escala ascendente es el de Teniente Segundo y Subteniente de Infantería de Marina, y el segundo el de Teniente Primero y Teniente de Infantería de Marina.

Por tal razón, el Decreto 325 de 1959 al fijar a los Teniente Primero y Segundo el sueldo básico de Tenientes y Subtenientes del Ejército, enmendó la desigualdad que la Ley 92 consagró asignando a estos Oficiales el sueldo de Teniente de Navío o Capitán y el de Teniente respectivamente, que no correspondía al grado y jerarquía que la misma ley estableció en el artículo 9º y cumplió lo que el artículo 24 dispuso en cuanto a que el sueldo, como elemento del Estado Naval Militar, es el que las leyes, decretos y reglamentos señalen para cada caso, grado o situación. No se aviene con la justicia distributiva que el Subteniente tenga el sueldo de Teniente, ni éste, el de Capitán, sino que cada Oficial reciba el que corresponde a su grado, situación o Estado Naval Militar.

El párrafo acusado se conforma con el artículo 76, ordinal 9º de la Carta que autoriza a la ley para crear los empleos que demande el servicio público y fijar sus respectivas asignaciones o sueldos, las cuales en el Ejército, por la graduación y jerarquía establecida por la ley, se han señalado en forma que corresponden al grado de cada Oficial.

Tampoco el párrafo acusado viola el artículo 169 ibídem, porque la asignación a los Tenientes

Primeros y Segundos del mismo sueldo básico de los Tenientes y Subtenientes del Ejército, que son los equivalentes consagrados en la Ley 92 de 1948, no significa la privación de sus grados y honores sino la retribución o sueldo que corresponde a su grado y jerarquía.

La inconstitucionalidad de la norma acusada por el aspecto analizado no tiene asidero alguno.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad del párrafo acusado, en razón de que el Gobierno se excedió de las facultades que le fueron conferidas por la Ley 44 de 1958, se observa:

El artículo 1º de esta ley autoriza al Presidente de la República "para fijar asignaciones del personal de las Fuerzas Armadas, determinando los sueldos básicos, creando o refundiendo o suprimiendo primas y subsidios, en fin adoptando las demás disposiciones pertinentes, y para reajustar las pensiones de los beneficiarios de Oficiales y Suboficiales muertos en goce de buen retiro. Esta autorización comprende la facultad de abrir los créditos y hacer los traslados presupuestales que sean necesarios y de ella podrá hacer uso hasta el 20 de julio de 1959".

El demandante no alega la inconstitucionalidad de la Ley 44, sino estima que el Ejecutivo al pagar a los Tenientes Primeros de la Armada el sueldo de Teniente del Ejército, y a los Tenientes Segundos de la misma, el de Subteniente, se excedió en el ejercicio de las facultades concedidas por aquella ley y violó, por lo mismo, el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, que no le permite al Presidente de la República usar de las autorizaciones extraordinarias sino dentro de los límites de precisión contenidos en la ley que las otorga.

Es manifiesto que al señalar el Gobierno a los Tenientes Primeros y Segundos el sueldo de Tenientes y Subtenientes, respectivamente, según la equivalencia que la Ley 92 de 1948 estableció con estos Oficiales del Ejército, y respetando la graduación y jerarquía consagradas por la misma ley, no aparece que el Ejecutivo se haya salido de las facultades que le fueron dadas para fijar los sueldos básicos del personal de las Fuerzas Militares en el cual está el de la Armada Nacional. Visto queda que al determinar estas asignaciones no ha habido desconocimiento alguno del Estado Naval Militar, ya que los Tenientes Primeros y Segundos seguirán gozando de todos los derechos que le confiere el artículo 24 de la Ley 92, y del sueldo que corresponde a su grado y jerarquía.

La doctrina que invoca el señor Procurador, consistente en que "no hay lugar a considerar y

decidir el pedimento de inconstitucionalidad de un decreto que tenga como fundamento una ley y que sea acorde con ella, mientras ésta no haya sido declarada inexecutable, pues el acto gubernativo dictado en aplicación y con observancia de la ley se sustenta suficientemente en ella"; la aplicó la Corte respecto de decretos ordinarios, pero no de los dictados en uso de facultades extraordinarias, porque tales decretos, de acuerdo con el artículo 214 de la Carta, pueden ser acusados por sí solos cuando ellos directamente son violatorios de la Constitución, o conjuntamente con la ley, cuando ésta no se ajusta a las exigencias de los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la Carta. Y si la tacha consiste en que el Gobierno dictó el precepto acusado excediéndose en las facultades, o mejor, sin éstas, la Corte bien puede examinar si hubo esta extralimitación para deducir o no la inexecutable. Aspecto diferente sería que la ley de autorizaciones adoleciera de violaciones constitucionales diferentes de las de no haberse sometido a las exigencias de los citados ordinales 11 y 12, entonces sí sería indispensable que la acusación del decreto fuera conjunta con la de la ley.

Son numerosos los fallos de la Corte en los cuales ha decidido sobre la executable o inexecutable de decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias sin haberse abstenido por no haberse demandado la ley que las concede, haciendo sí la observación de que cuando la demanda de inexecutable se basa en que la ley en que se funda el decreto no se ajustó al ordinal 12 del artículo 76, es indispensable para que haya pronunciamiento de fondo que la demanda haya abarcado también la ley.

Vale transcribir lo que la Corte dijo en sentencias de 15 y 28 de noviembre de 1947 sobre el particular: "Aparece de aquí que los actos por medio de los cuales el Gobierno hace uso de su potestad en dictar las normas en reemplazo del Congreso deben ceñirse estrictamente a los preceptos constitucionales por un doble aspecto: desde el punto de vista de su contenido material; porque aquellos actos denominados decretos extraordinarios o decreto-leyes, no pueden referirse a materias distintas de las señaladas en el estatuto de las autorizaciones; y porque, igualmente, y como todo ordenamiento obligatorio en derecho, debe estar sujeto al régimen de la superlegalidad, vale decir, que sus prescripciones queden gobernadas en cuanto a su eficacia jurídica por los mandatos superiores de la Constitución Nacional.

"En el primer caso —provisión del decreto fuera de la órbita de las autorizaciones— sobreviene el quebranto a los preceptos constitucionales porque entonces el Gobierno obra sin competencia y, por consiguiente, su acto es sancionable con la inexecutable" (G. J., tomo 63, página 330).

A lo cual cabe agregar que si no aparece que el Gobierno haya obrado fuera de las autorizaciones, como ocurre en el caso aquí contemplado, y que si, según queda expuesto, el párrafo acusado se somete a los mandatos constitucionales, debe declararse su executable.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación declara que el párrafo del artículo 12 del Decreto 325 de 9 de febrero de 1959, ES EXECUTABLE.

Comuníquese al Ministerio de Defensa Nacional.

Notifíquese y publíquese en la *Gaceta Judicial*.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.,
Secretario.*

*Salvamento de voto del Magistrado Aníbal
Cardoso Gaitán.*

Hago extensivo a la presente decisión mi disenso manifestado al expedirse los fallos de 16 de noviembre de 1966 y 22 de junio del mes en curso, en cuanto estas providencias limitan la facultad del Congreso para legislar en materia de educación, dando prevalencia a la facultad que el numeral 13 del artículo 120 de la Carta le otorga al Presidente de la República, sobre las atribuciones que el artículo 41 de la misma le confiere al Parlamento.

Fecha ut supra.

SUSTRACCION DE MATERIA

La demanda se ha dirigido contra las disposiciones del decreto, con prescindencia del ordenamiento legal que le imprimió su fuerza obligatoria; la corporación no tiene materia sobre la cual proferir fallo de mérito. — No hay lugar a proveer en el fondo sobre las disposiciones acusadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., septiembre 6 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Victor G. Ricardo*.

En ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional el doctor Hermenegildo Bonilla Gómez, ha solicitado de esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 1º, incisos 2º, 3º y 4º y sus parágrafos 2º y 3º del Decreto legislativo número 2613 de 30 de octubre de 1956, “por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil”, publicado en el número 29198 del “Diario Oficial” de fecha 18 de noviembre de 1956 y que el peticionario estima violatorios “de los artículos 55, 76, Acto legislativo número 1 de 1945, 57, 2º, 52, 16, 26, inciso 1º del artículo 30, 56, 57, 61 y 121 de la Carta”, según las alegaciones expuestas en su demanda.

Habiéndose corrido el traslado correspondiente al señor Procurador General de la Nación éste rinde su concepto solicitando a la Corte “que se sirva declarar que, por sustracción de materia, no es del caso considerar la demanda formulada por el doctor Hermenegildo Bonilla Gómez, sobre inexecutable de algunas normas del Decreto legislativo número 2613 de 1956”, y al efecto argumenta de la siguiente manera:

“En sentir de la Procuraduría, no puede considerarse el fondo del asunto que plantea el doctor Bonilla Gómez, por cuanto el Decreto legislativo número 2613 de 1956, ahora parcialmente acusado, ya no existe ni está rigiendo como tal Decreto legislativo; en consecuencia, la honorable Corte Suprema de Justicia está en presencia del fenómeno de sustracción de materia.

“En efecto, primeramente las Leyes 2ª de 1958, 105 de 1959 y 79 de 1960 dieron temporalmente fuerza legal a los decretos de carácter extraordinario dictados durante esa emergencia. Y en vigencia de tales leyes, esa honorable Corporación sostuvo en doctrina reiterada que los citados decretos no podrán ser objeto de demanda de inconstitucionalidad pues habían dejado de regir sus disposiciones a ese título; y agregó que lo que podía acusarse era la ley, en cuanto hubiera dado fuerza legal a las normas de dichos decretos.

“Posteriormente la Ley 141 de 1961 dijo en su artículo 1º:

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

“Tales actos quedaron adoptados como leyes, con vigencia indefinida, por la Ley de 1961. De esta manera, se tiene que ya no están rigiendo los referidos Decretos legislativos, y entre ellos el número 2613 de 1956 que el doctor Bonilla Gómez demanda ahora. Sus normas, si no hubieren sido abolidas o reformadas por leyes posteriores, estarán rigiendo no a título de Decreto legislativo y como actos del Gobierno sino a título de ley emanada del Congreso Nacional y como voluntad del legislador.

“Para casos análogos ha sostenido la Procuraduría, y la honorable Corte Suprema de Justicia ha decidido repetidamente en varios fallos, entre los cuales me limito a citar el de 1º de diciembre de 1964 relativo a la demanda que el

ciudadano Humberto Cortés Rojas formuló contra el Decreto legislativo número 003 de 1957, que en estas circunstancias se está en presencia del fenómeno de sustracción de materia, toda vez que el acto demandado no está vigente, aun cuando sus disposiciones —así no hubieren sido abolidas o modificadas— rijan como leyes permanentes de conformidad con lo ordenado por la Ley 141 de 1961.

“La referencia tangencial que a esta adopción hace el demandante en su escrito, al decir que ‘en forma inexplicable, el Congreso Nacional dictó una ley acogiendo dicha legislación de emergencia, sin tener para nada en cuenta que se trataba de una legislación violatoria flagrantemente de los más nimios principios de la ciencia constitucional . . .’ no es suficiente, en entender de la Procuraduría, para que la honorable Corte Suprema de Justicia entre a decidir sobre el fondo de la cuestión debatida. Y ello es así, por cuanto ni siquiera el doctor Bonilla Gómez cita la Ley a que se refiere vagamente, por lo cual la honorable Corte Suprema no podría pronunciarse respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley no demandada; y por cuanto los argumentos centrales del actor se basan en la que él considera violación del artículo 121 de la Carta Fundamental del país, cargo que no puede hacerse respecto de una ley sino en relación con un Decreto legislativo; y como éste, para el caso que se estudia, no está vigente, hay imposibilidad de entrar al análisis de los argumentos que la demanda contiene”.

Para decidir se considera:

El Decreto materia de la acusación, fue expedido por el Gobierno, invocando las facultades otorgadas por el artículo 121 de la Constitución Nacional y dejó de tener vigencia como Decreto legislativo para ser adoptado como Ley en virtud de lo dispuesto primeramente por la Ley 2ª de 1958 y luego por lo preceptuado en las normas consignadas en las Leyes 105 de 1959, 79 de 1960 y 141 de 1961 en “cuanto sus normas no

hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”.

Como la demanda en examen se ha dirigido contra las disposiciones del Decreto mencionado, cuyo carácter indica el acusador, con prescindencia del ordenamiento legal que le imprimió su fuerza obligatoria, es preciso concluir que la Corporación no tiene materia sobre la cual proferir fallo alguno de mérito.

De manera constante la Corte ha sostenido que “ésta no puede, por sustracción de materia, decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad de preceptos cuya vigencia ya cesó; por lo cual, las demandas de tal índole, a partir de la sanción de la Ley 2ª de 1959, contra los decretos a que ésta alude, en que se omite acusar la misma ley, no dan base a la Corte para dictar un pronunciamiento de mérito en el particular”.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara que no hay lugar a proveer en el fondo sobre las disposiciones acusadas.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese, previa comunicación a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Gran, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

ESTADO DE SITIO

Es clara la relación de medio a fin entre las disposiciones de emergencia que el decreto legislativo adopta en materia tributaria y el propósito perseguido de restablecer la normalidad. — Nada en el decreto hace presumir el intento de prolongar su norma más allá del estado de sitio. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 1595 de 1966 por el cual se dictan algunas disposiciones relativas al Impuesto sobre las Ventas y se modifican y suspenden otras.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., septiembre 6 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Efrén Osejo Peña*.

El ciudadano Gabriel Melo Guevara, en ejercicio de la acción conferida por el artículo 214 de la Constitución, solicita que, con audiencia del Procurador General de la Nación, la Corte declare inexecutable el Decreto 1595 de 24 de junio de 1966, “por el cual se dictan unas disposiciones relativas al impuesto sobre las ventas y se modifican y suspenden otras”, expedido con fundamento en el artículo 121 de la Constitución y del Decreto 1288 de 1965 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

I. Demanda. En obediencia a lo ordenado en la Ley 96 de 1936, el actor copia en la demanda la totalidad del Decreto acusado, que en su parte dispositiva estatuye:

“Artículo 1º El artículo 2º del Decreto 2388 de 1963 quedará así: ‘El impuesto sobre las ventas se causará en todo caso en el momento de la entrega real o simbólica de la mercancía a título de compra-venta o permuta por parte del productor o importador, o por parte de una persona económicamente vinculada a éstos, al intermediario, al consumidor o a otro productor para su ulterior transformación, aunque se convenga reserva de dominio, pacto de retroventa o exista condición resolutoria’.

“También se consideran productores las personas naturales o jurídicas (sic) que, sin fabricar

directamente, encargan la fabricación de artículos para venderlos bajo su responsabilidad.

“Parágrafo. La División de Impuestos Nacionales investigará de oficio los casos de posible evasión de impuestos.

“Artículo 2º Productor, para los efectos del impuesto sobre las ventas, en la persona natural o jurídica que fabrica artículos terminados, aún en el caso de que encargue su elaboración a terceras personas, pero para venderlos bajo su responsabilidad.

“Es igualmente productor aquel que tenga por actividad industrial el ensamblaje, aserrió, extracción o laboreo minero, con excepción de la industria del petróleo, confección, manufactura de cualquier artículo por mezcla o aleación, grabación, impresión, ornamentación y curtumbre, y en general, quien por medio de un proceso industrial ponga el artículo en condiciones de venderse a un consumidor.

“Artículo 3º Importador, para los efectos del impuesto sobre las ventas, es la persona natural o jurídica que responde ante los exportadores extranjeros en forma exclusiva u ocasional por la actividad de introducir mercancías de cualquier clase al país aunque las facturas de importación estén a nombre de otra u otras personas, como en el caso de Agentes, Concesionarios, Representantes o Distribuidores en Colombia, de firmas del exterior. También se entiende por importador, la persona natural o jurídica, o la entidad de Derecho Público que a su nombre y bajo su responsabilidad introduce mercancías al país procedentes del exterior.

“Artículo 4º Las personas declaradas por ley exentas de pagar impuestos nacionales, departamentales o municipales, no están exentas del impuesto sobre las ventas.

“Artículo 5º El artículo del Decreto 3288 de 1963 quedará así: ‘Artículo terminado, para los efectos del impuesto sobre las ventas, es aquel que se obtiene como resultado de un proceso industrial que habilite dicho artículo para un caso determinado y que sea susceptible de venderse al consumidor, aun cuando pueda venderse también a otro productor para su ulterior transformación’.

“Artículo 6º Consumidor, para los efectos del impuesto sobre las ventas, es la persona que hace el uso adecuado del artículo terminado, ya sea que lo consume directamente, lo incorpore a otro elemento cualquiera o lo transforme posteriormente.

“Artículo 7º El artículo 5º del Decreto 3288 de 1963 quedará así: ‘Cuando quiera que un artículo terminado haya sido fabricado con otros que hubieren sido base de imposición y hubieren pagado el correspondiente impuesto, dicho gravamen se descontará en la forma establecida por el artículo 10 del Decreto 377 de 1965. En el evento contemplado en este artículo, en ningún caso podrá descontarse del precio de enajenación el costo de adquisición de tales artículos’.

“Artículo 8º Elévese la sanción establecida por el artículo 17 del Decreto 3288 de 1963, al tres por ciento (3%) sobre el valor de lo debido por cada mes o fracción de mes de mora.

“Parágrafo. A la misma sanción prevista en este artículo estarán sujetos los bancos autorizados para recaudar el impuesto sobre las ventas cuando no cumplan con la obligación de consignar el producto de su recaudo en el Banco de la República dentro del término establecido para tal fin.

“Artículo 9º Los responsables del pago del impuesto sobre las ventas establecido por el Decreto 3288 de 1963 que, en la fecha de la expedición del presente Decreto no se hubieren registrado de conformidad con lo establecido por el artículo 15 del Decreto 377 de 1965, tendrán el plazo que fijen los reglamentos para cumplir con tal obligación, y la de declarar y pagar los impuestos correspondientes por todos los períodos grabables del año de 1965.

“De igual plazo gozarán los responsables de dicho impuesto registrados como tales, pero que hubieren dejado de pagar el gravamen corres-

pondiente a uno o más períodos gravables del año de 1965, para cancelar dicho impuesto.

“Parágrafo. Los responsables del pago del impuesto que cumplieren con lo previsto en este artículo no estarán sujetos al aforo de dicho gravamen, y la sanción por mora será del uno y medio por ciento (1½%) solamente, por cada mes o fracción.

“Artículo 10. Cualquier registro que se efectúe fuera del término a que se refiere el artículo anterior, causará, por su extemporaneidad una multa de tres mil pesos (\$ 3.000.00), salvo lo dispuesto por el parágrafo del artículo 15 del Decreto 377 de 1965.

“Artículo 11. El impuesto sobre las ventas establecido por el Decreto 3288 de 1963, no será deducible del impuesto sobre la renta y complementarios en ningún caso.

“Artículo 12. Para poder obtener el certificado de paz y salvo en las oficinas de Impuestos, será necesario acreditar previamente que el respectivo contribuyente no tiene deudas de plazo vencido por concepto del impuesto sobre las ventas si fuere responsable del pago de dicho gravamen de acuerdo con lo establecido por las normas que lo regulan.

“Artículo 13. Modifícanse las tarifas del impuesto sobre las ventas, establecidas en el artículo 6º del Decreto 3288 de 1963, en la forma siguiente:

“Las tarifas del 10% y del 8% se elevan al 15% y la tarifa del 5% al 8%.

“Parágrafo. Se exceptúan de estas modificaciones las tarifas correspondientes a cigarrillos nacionales y chicles nacionales que quedarán al 10% y 3%, respectivamente. Las vajillas de fabricación nacional pagarán el 3%.

“Artículo 14. No están sujetas al gravamen de que trata el Decreto 3288 de 1963 las ventas de lociones, perfumes, aguas de colonia y alhucema y licores nacionales que produzcan los departamentos, pero sí estarán sujetos a dicho gravamen los producidos por los particulares.

“Parágrafo. El Gobierno Nacional entregará a los departamentos el importe del impuesto que se hubiere recaudado por concepto de ventas de los monopolios departamentales desde el día 1º de enero de 1965, fecha en la cual entró en vigencia el Decreto 3288 de 1963.

“Artículo 15. El presente Decreto rige a partir del 1º de julio de 1966, y suspende las disposiciones que le sean contrarias”. (Fls. 5, 6 y 7).

1º Considera el actor que el decreto copiado viola los artículos 121, 55, ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución y el Acto legislativo número 1 de 1960; y con el objeto de establecer los "conceptos de la violación" alude a los considerandos del Decreto 1288 de 1965, por el cual se declaró en estado de sitio todo el territorio de la República, que le ha servido al Gobierno para expedir decretos legislativos "sobre los más diversos temas, usando de una laxa interpretación" del artículo 121 de la Constitución, reformado por el Acto legislativo número 1 de 1960).

2º Entra el actor a exponer las razones de fondo para que la Corte declare inexecutable el decreto acusado, y al respecto, refiriéndose a la facultad del Presidente para expedir decretos de carácter legislativo, dice:

"Pero tal facultad no es ilimitada. Preocupado por lo excepcional de este caso, el constituyente le señaló límites muy precisos a la actividad gubernamental. Los Decretos legislativos tienen una exigencia formal especial contenida en el inciso segundo del artículo 121: 'Tendrán carácter obligatorio siempre que lleven la firma de todos los Ministros'. Y unos requisitos de fondo, igualmente rigurosos. En primer término la materia sobre la cual versen debe estar relacionada con el orden público turbado y las disposiciones que se adopten deben tener (sic) a su normalización. Por eso la Corte en repetidas ocasiones ha insistido en la exigencia de estudiar, en estos casos, la conexidad de las disposiciones del estado de sitio con el restablecimiento del orden". (Fls. 7 vto. y 8).

Cita a continuación la doctrina contenida en la sentencia de la Corte por medio de la cual declaró inexecutable el Decreto 3196 de 3 de diciembre de 1965 respecto de la conexidad "manifiesta y clara"; a aquella que solamente es dudosa y, en fin, cuando "es evidente su ninguna relación"; situaciones que determinarán consecuencias distintas y a tono con la conexidad o inconexidad de la norma con el restablecimiento del orden público perturbado.

3º "Y existe un segundo límite a las facultades presidenciales —agrega el demandante— durante el estado de sitio; la transitoriedad de los Decretos legislativos. Dice el inciso tercero del artículo 121 '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'. La legislación ordinaria puede tener aspectos particulares que, por estar destinados a operar dentro de un clima de tranquilidad pública, pierden sus efectos o se tornan contraproducentes

ante una emergencia social. Entonces, y solo para que pueda restablecerse el ambiente de sosiego en donde rijen las normas ordinarias, el Gobierno podrá suspenderlas temporalmente mediante decretos que pierden su vigencia en el preciso momento en que se levante el estado de sitio. La naturaleza misma de las cosas nos enseña que para las situaciones excepcionales rigen normas también de excepción, y que su vida no puede prolongarse más allá de las circunstancias que constituyen su razón de ser.

"Sobre el tema ha dicho la Corte en ocasiones anteriores y lo repite en su fallo sobre el Decreto 3196 de 1965: 'Cuando por decreto se legisla sobre cosas que por su naturaleza exigen reglas de carácter permanente y no soluciones circunstanciales y transitorias, empieza a descubrirse con bastante claridad la incongruencia de la medida legislativa con el restablecimiento del orden público, desde luego que el ostensible propósito de la norma no consiste en resolver situación alguna de emergencia sino que tienden a regular íntegra y permanentemente la materia, como lo haría el parlamento en ambiente propio de la normalidad institucional'.

"El Decreto 1595 de 1966 se encuentra en esta situación". (Fls. 8 a 8 vto.).

Cita el actor la Ley 21 de 1963, por medio de la cual el Congreso, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, invistió al Presidente de facultades extraordinarias, para los fines enumerados en el artículo 1º y, por tanto, según el aparte sexto: "Establecer impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados que efectúen los productores o importadores. Estos impuestos se harán efectivos a tarifas que fluctúen entre el 3% y el 10%. Quedan exceptuados los artículos alimenticios de consumo popular, los textos escolares, las drogas y los artículos que se exporten".

Indica las formalidades que el gobierno debía observar para expedir los respectivos Decretos-leyes conforme a las facultades concedidas; e indica las materias reguladas por el Decreto 3288 de 30 de diciembre de 1963 que estableció el impuesto sobre ventas, determinando el momento en que se causaba, quiénes debían pagarlo; quiénes se consideraban productores; qué se entendía por artículo terminado, etc., etc. Realizó en esta forma el Gobierno una labor completa, bajo la base "de que se trata de un tributo permanente, destinado a aplicarse indefinidamente en el tiempo".

Sin embargo, el gobierno en estado de sitio expide el Decreto 1595 de 1966, "por el cual se

dictan algunas disposiciones relativas al impuesto sobre las ventas y se modifican o suspenden otras”, que “desde su mismo enunciado presenta una inconfundible característica de permanencia”, sin tener en cuenta que el artículo 121 sólo autoriza para “suspender las normas incompatibles con el regreso a la normalidad”.

Considera el actor que en el decreto acusado “... se supone que debe prolongarse indefinidamente. Para eso, precisamente, se modifica su contenido. Al modificar cualquier disposición de una ley preexistente, el Presidente que actúa mientras dure el estado de sitio está legislando fuera de los límites impuestos por el artículo 121. Porque es muy distinto suspender la parte que debe alterarse en busca del restablecimiento del orden a modificarla. Los conceptos antagónicos implican que en la suspensión se desea que la norma de emergencia rija durante un período que el Ejecutivo debe procurar sea lo más corto posible; la reforma significa una incrustación de lo transitorio en lo permanente, de la norma pasajera dictada en ejercicio del 121 con la permanente de la legislación ordinaria”. (Folios 9 vuelto a 10).

Con el fin de probar el carácter permanente de las normas contenidas en el Decreto acusado, el actor, en nueve partes, estudia las reformas o modificaciones introducidas al Decreto-ley número 3288 de 1963, que no ha menester considerarlas en forma individual por lo que se dirá más adelante.

En fin, censura la exención hecha a los departamentos en relación con los artículos producidos por ellos, con lo cual se establece un privilegio, porque una loción o perfume departamental estará exento de gravamen, en consideración a la persona, al paso que un artículo similar producido por un particular tendrá que pagarlo. Además, dice, se hace esta cesión a los departamentos sin celebrar el correspondiente contrato, según lo previsto en el Decreto 3288 de 1963.

En resumen, el actor funda los motivos de inexecutable en que el decreto acusado no tiene conexidad con el restablecimiento del orden público; y por otra parte, sus normas tienen carácter permanente contra lo previsto en el artículo 121 y en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución.

II. Concepto del Procurador. El Procurador, en lo sustancial, prohija los argumentos del actor, para pedir se declare inexecutable el Decreto 1595 de 1966, que no puede modificar las normas expedidas en el Decreto-ley número 3288 de 1963, pues dice:

“Si la finalidad esencial que asignó el Congreso a las facultades extraordinarias era la de que el Gobierno, por medio de las medidas que adoptara sobre las varias materias ‘a que se refería la Ley 21, lograr una adecuada estabilidad fiscal, económica y social, parece innegable que el impuesto de que viene hablándose debía participar de las características propias de lo permanente pues sólo así se garantizaría la ansiada estabilidad, que es permanencia, duración en el tiempo, según el diccionario. Lo transitorio (pasajero, temporal) es precisamente la antítesis de lo estable.

“Por razón y por cuanto el impuesto sobre las ventas tuvo su origen en el propio Parlamento que en el fondo lo adoptó al autorizar al Presidente para establecerlo —como lo hizo por el Decreto-ley número 3288, estimo que puede y debe sostenerse que la materia sobre la cual versa el Decreto legislativo número 1595 de 1966 hoy demandado, es propia de una legislación permanente y no de una simplemente transitoria”. (Fl. 18).

Pasa el Procurador a estudiar el punto que atañe a la conexidad y, en una forma un tanto confusa, se expresa así:

“Si, como lo tiene decidido y reiterado esa honorable Corporación en fallos de Sala Plena, la legitimidad de un Decreto legislativo en frente de la Constitución depende de la conexidad que tenga respecto del orden público o de la necesidad imperiosa de restablecerlo, debo decir que en mi entender esa relación no se advierte en el caso que viene estudiándose, pues repito que ni el impuesto sobre las ventas, ni su reglamentación adecuada, si lo fuere, ni la conveniencia de tecnificarlo están ligados con el orden público turbado o con el deber de instaurar de nuevo el régimen de derecho en toda su plenitud.

“Y si esa necesaria conexidad no se encuentra, tampoco puede atribuirse al decreto materia de acusación la característica de transitoriedad que el artículo 121 de la Constitución señala a las medidas excepcionales que con su apoyo se adopten. Levantando el estado de sitio cuando cese la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento como lo ordena la Carta, dejarán de regir las medidas que en el Decreto 1595 se contienen; pero entonces volverá a imperar la reglamentación anterior consagrada en el Decreto-ley número 3288 de 1963 y en los que válidamente lo hayan adicionado o reformado, y no puede afirmarse que esa vigencia transitoria del Decreto legislativo número 1595 haya sido factor determinante del regreso a la normalidad, ni que deje

de ser necesario después de levantado el estado de sitio". (Fls. 19 y 20).

Estima que el variar las tarifas el Decreto legislativo número 1595, "... podrá producir mejores ingresos al Erario Nacional, pero este resultado, que puede ser deseable, no tiene incidencia en el orden público ni en la supresión de las causas que, según el Decreto legislativo número 1288 de 1965, condujeron a la anormalidad. Y adoptar medidas para perfeccionar el sistema de tasación y de recaudo del tributo o para evitar su evasión, es también desde todo punto de vista conveniente pero no a título transitorio sino permanente, característica ésta de que no participen los Decretos legislativos adoptados con base en el artículo 121 de precaria vigencia". (Fl. 20).

Coincide con la apreciación del demandante en cuanto el decreto acusado, al introducir reformas a disposiciones de carácter permanente, "... no se limitó a suspender las disposiciones que fueran incompatibles con el estado de sitio —que es lo que autoriza el artículo 121— ..."; y más adelante agrega: "... además, ya está dicho que las disposiciones legales que venían rigiendo respecto del impuesto sobre las ventas con anterioridad al Decreto legislativo demandado, no son, según el criterio de la Procuraduría, incompatibles con el estado de sitio, causantes de la perturbación o inconciliables con la necesidad de restablecer el orden público.

"Lo expuesto me lleva a la conclusión de que el acto acusado no se acomoda a la Constitución, pues infringe sus artículos 121 y 118 en su numeral 8º; y por ello conceptúo que ES INEXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1595 de 1966, 'por el cual se dictan unas disposiciones relativas al impuesto sobre las ventas y se modifican y suspenden otras' ". (Fls. 20 y 21).

III. Consideraciones de la Corte.

El primer aspecto que debe examinarse para la declaración de exequibilidad o inexequibilidad de un decreto legislativo es el de la conexidad de sus disposiciones con el restablecimiento del orden público perturbado. *No cabe duda que la creación de nuevos impuestos o la modificación de los existentes para su aumento, ordinariamente tiene una estrecha relación con la medida que el Gobierno debe adoptar para la restauración de la normalidad porque en raras oportunidades aquellas no demandan gastos o inversiones no contempladas en los presupuestos vigentes, expedidos por el Congreso para su aplicación en épocas normales.*

Esto ocurre tanto en las situaciones de guerra exterior como de conmoción interior. Pero sí en algunas ocasiones, por las características de los fenómenos perturbadores y de las actividades que se desarrollan por el Gobierno para eliminarlos; no se requiere la provisión de recursos extraordinarios; por el contrario cuando los tributos se crean o se incrementan con destino a gastos no previstos en el presupuesto y para subvenir a las demandas directas del orden público alterado, o a inversiones del Estado que tiendan a la realización de una política económica para conjurar fenómenos de esta índole que estén incidiendo sobre el orden para perturbarlo, es clara la relación de medio a fin entre las disposiciones de emergencia que el Decreto legislativo adopta en materia tributaria y el propósito perseguido de restablecer la normalidad. La conexidad aparece, así, en forma que se compagina con el alcance de las facultades que el artículo 121 de la Carta otorga al Presidente.

Por otra parte, y en cuanto a medidas impositivas se refiere, los artículos 43 y 206 de la Constitución, permiten al Gobierno crear nuevos tributos o modificar los existentes en estado de turbación del orden público, y dentro de las previsiones del artículo 121, porque al decir el citado artículo 43 que "en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones", claramente elimina la prohibición cuando la nación se halla en estado de sitio. Y el artículo 206 citado prohíbe, en tiempo de paz, "establecer contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluido en el de gastos"; sin embargo, estas dos limitaciones dejan de ser aplicables cuando está turbado el orden público, pues, para restablecerlo, puede presentarse la necesidad de crear impuestos que no figuran en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones que no estaban previstas en el de gastos, como implícitamente lo dice la norma invocada.

Pero es más todavía: El Gobierno cuando se halla turbado el orden público, en cuanto concierne a las contribuciones indirectas, se encuentra investido de mayores poderes que el Congreso mismo, sujeto a la limitación prevista en el artículo 204, las cuales se suspenden según el inciso final del artículo 205 en cuanto allí se preceptúa: "esta disposición (artículo 205) y la del artículo 204 de la Constitución no limita las facultades extraordinarias del Gobierno en cuando de ellas esté investido"; porque si hubiera de observar tales limitaciones en uso de las facul-

tades que le confiere el artículo 121, el establecimiento de nuevos tributos o la reforma de los vigentes sería inocua e inoperante, porque el restablecimiento del orden público puede imponer gastos inmediatos e inaplazables que no se cubrirían oportunamente con el rendimiento de contribuciones futuras, pues no podrían cobrarse sino seis meses después de la vigencia de las normas que las establecieran.

En el caso del Decreto legislativo que se acusa, las consideraciones que se formulan en el que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, en las cuales se señala la grave situación económica que atraviesa el país como factor de perturbación, establece una conexidad con el incremento tributario que como medida de orden público se expide para fortalecer las posibilidades de acción del Estado con sus recursos fiscales, sobre los fenómenos económicos perturbadores. No se halla pues, la falta de relación entre el decreto acusado y el restablecimiento del orden público.

Definido el aspecto de la conexidad, debe entrarse en el examen del relativo a la transitoriedad del decreto de estado de sitio, que la Corte ha considerado también estrechamente vinculado al primero como carácter indicador de la relación entre la norma extraordinaria y la finalidad buscada por sus disposiciones, de acuerdo con los mandatos del artículo 121 de la Constitución.

Tanto el demandante como el Procurador consideran que las disposiciones del decreto acusado que modifican las normas reguladoras del impuesto sobre las ventas, tienen el carácter de permanentes y, en consecuencia, violan el artículo 121 de la Carta, que solamente contempla decretos transitorios o aquellos que apenas suspenden las normas incompatibles con el restablecimiento del orden público.

Tampoco en este aspecto tienen fundamento las argumentaciones del demandante y del Procu-

rador. En efecto, el decreto acusado no incluye norma alguna que disponga, sin lugar a duda, para tiempo posterior al estado de sitio, norma que no solo por disponer así violaría el ordenamiento del artículo 121 de la Ley Fundamental, que establece el fenecimiento de las medidas extraordinarias al levantarse el estado de sitio sino que también indicaría ello una carencia de relación exclusiva de medio con el restablecimiento del orden perturbado.

Nada, pues, en el decreto materia de la impugnación de inexecutable hace presumir siquiera el intento contrario a la Constitución de prolongar su norma más allá del estado de sitio, por lo cual el ataque formulado carece de fundamento.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 1595 de 24 de junio de 1966 “por el cual se dictan algunas disposiciones relativas al impuesto sobre las ventas y se modifican y suspenden otras”.

Notifíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese al Gobierno.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario*

SOCIEDADES MUTUARIAS, FONDOS DE EMPLEADOS

Son similares a las cooperativas. — Al conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para “reformular y actualizar” la legislación cooperativa, el legislador quiso que la nación tuviera un ordenamiento “conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados”, que abarcara todos los institutos similares. — Contribuciones: Su creación sólo corresponde al Congreso.—Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, literales b) y e), y 11, literal e) del Decreto-ley número 1587 de 1963. — Imexequibilidad del artículo 13, pero únicamente en cuanto deja al arbitrio de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y del Consejo Nacional de Cooperativas la fijación de la cuantía de la cuota de sostenimiento de aquella.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., septiembre 13 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*.

El ciudadano Rodrigo Noguera Laborde, en su propio nombre y como vocero de los Fondos de Empleados del Banco Cafetero, del Banco Ganadero, del Banco de Bogotá, del Banco de la República y de Bavaria, S. M., pide a la Corte, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, que declare la inexequibilidad de los artículos 1º, 3º, —literales b) y e)—, 11 —literal e)— y 13 del Decreto-ley número 1587 de 1963, “por el cual se organiza la Superintendencia Nacional de Cooperativas”, pero solamente “en cuanto aquellas disposiciones confirieron facultades a la Superintendencia Nacional de Cooperativas en relación con las sociedades mutuarías, fondos de empleados y similares, y en cuanto facultaron al mencionado organismo para fijar una cuota de sostenimiento obligatorio por parte de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares, con destino a la financiación de la Superintendencia y de los institutos creados especialmente para este fin”.

Las disposiciones acusadas son del siguiente tenor:

“Artículo 1º Organízase la Superintendencia Nacional de Cooperativas como entidad vincula-

da al Ministerio de Trabajo, encargada de ejecutar la política cooperativista del Gobierno, en cuyo nombre ejercerá la inspección y vigilancia de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares”.

“Artículo 3º La Superintendencia Nacional de Cooperativas tendrá las siguientes atribuciones:

“b) Expedir, suspender y cancelar el reconocimiento de las personerías jurídicas de las sociedades cooperativas, mutuarías y similares, y dictar las providencias necesarias al respecto.

“e) Llevar el registro cooperativo de las sociedades cooperativas, mutuarías y similares”.

“Artículo 11. Son funciones del Consejo Nacional de Cooperativas:

“e) Asesorar al Superintendente en el estudio de las cuotas de sostenimiento a cargo de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares”.

“Artículo 13. Facúltase a la Superintendencia Nacional de Cooperativas para fijar una cuota de sostenimiento obligatoria por parte de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares, con destino a la financiación de la Superintendencia y de los institutos creados especialmente con este fin.

“La cuota de sostenimiento de que trata el presente artículo deberá ser aprobada por mayoría absoluta en el Consejo Nacional de Co-

perativas, por medio de acuerdo, y su reglamentación corresponderá a la Superintendencia”.

Razones de la demanda

Afirma el demandante que las normas que se acaban de copiar “son violatorias de los artículos 55, 76 y 120 de la Constitución Nacional; y en cuanto al artículo 13 acusado viola, además, los artículos 43, 76 (ordinal 3º), 206 y 210 de la misma obra”.

Así razona:

Revestido el Presidente de la República por el Congreso, y *pro tempore*, de precisas facultades extraordinarias “es apenas natural, que esas facultades excepcionales del Gobierno queden limitadas a las *materias precisas* contenidas en la ley de autorizaciones, que son de interpretación restrictiva precisamente por tratarse de poderes especiales y excepcionales”.

Cuando el Gobierno sobrepasa aquellos límites “resulta evidente que el Presidente de la República invade la esfera de competencia del Órgano Legislativo del Poder Público al mismo tiempo que excede la órbita de sus propias atribuciones”. Con lo cual estaría violando el artículo 55 de la Carta, que consagra la separación de los poderes públicos; el 76, según el cual, “corresponde al Congreso hacer las leyes”; y el 120, que fija las atribuciones del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa.

Pues bien: El Decreto-ley número 1587 de 1963 fue dictado por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el literal d) del artículo 11 de la Ley 1ª de 1963, para “reformular y actualizar la legislación sobre cooperativas; organizar y financiar la Superintendencia respectiva y crear los organismos de fomento y educación cooperativos necesarios, asegurando su financiación y funcionamiento a fin de lograr el desarrollo técnico del cooperativismo”.

Según la demanda, el Gobierno se excedió en el ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas, pues autorizado para dictar medidas sobre las Sociedades Cooperativas, no limitó su acción a ellas, sino que la extendió a las sociedades mutuas, a los fondos de empleados y similares para ejercer inspección y vigilancia sobre ellas (artículo 1º, del decreto acusado), para otorgar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas la atribución de “expedir, suspender y cancelar el reconocimiento de las perso-

nerías jurídicas” de las sociedades mutuas y similares y para llevar el registro de las mismas [artículo 3º, literal b) y e)], para dar al Consejo Nacional de Cooperativas la función de “asesorar al Superintendente en el estudio de las cuotas de sostenimiento a cargo de las sociedades cooperativas, mutuas, fondos de empleados y similares” [artículo 11, literal e)] y, finalmente, para facultar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas para fijar una cuota de sostenimiento obligatorio, que pagarían las sociedades cooperativas, mutuas, los fondos de empleados y similares (artículo 13).

En relación con esta última disposición se sostiene, además:

“II. Dije atrás que el artículo 13 del Decreto 1587 de 1963 quebrantaba adicionalmente los artículos 43, 76 (ordinales 12 y 13), 206 y 210 de la Carta, y paso ahora a explicar por qué es ello así en mi concepto.

“Basta leer el mencionado artículo 13 que acuso para inferir que tal norma no hace otra cosa que imponer una *contribución* a las cooperativas, sociedades mutuas, fondos de empleados y similares para el sostenimiento de la Superintendencia, ya que, según definición de la misma Corte, en fallo de 30 de marzo de 1966, sobre inexecutable parcial del artículo 3º de la Ley 154 de 1959, referente a Puertos de Colombia, ‘contribución’ no es otra cosa que la retribución por concepto de una actuación administrativa establecida en beneficio común o compensación por la fundación de institutos o la realización de obras de interés general.

“Ahora bien, en cuanto el artículo 13 demandado confirió a la Superintendencia la facultad de imponer esas contribuciones quebrantó, primeramente, el numeral 13 del artículo 76 de la Carta, pues según esta norma las facultades extraordinarias para legislar sólo pueden conferirse al Presidente de la República quien por lo mismo, no puede *delegarlas* en otros organismos de la administración, como lo hizo, a través del citado artículo 13, en la Superintendencia de Cooperativas, extralimitando así sus atribuciones.

“De otra parte resulta que al quedar la Superintendencia de Cooperativas revestida de la facultad de imponer contribuciones, se violan también las otras disposiciones constitucionales citadas arriba, al tenor de las cuales, ‘corresponde al Congreso . . . establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración’ (artículo 76, numeral 13); ‘en tiempo de paz

solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones' (artículo 43); 'en tiempo de paz no se podrá establecer contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de gastos' (artículo 206); 'el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración...' (artículo 210)''.

Concepto del señor Procurador General de la Nación

El señor Procurador, en amplio concepto, afirma que son exequibles las disposiciones acusadas y que así debe declararlo la Corte, al decidir la demanda.

Estas son sus palabras:

"La Ley 1ª de 1963 fue explícita al revestir al señor Presidente de la República de facultades extraordinarias no sólo para reformar sino también para actualizar la legislación sobre cooperativas, y de tales facultades, contenidas en el literal d) del artículo 11 de la citada Ley, hizo uso el Gobierno mediante el Decreto-ley número 1598 de 1963 (julio 17). La actualización de esa legislación no podía limitarse a adoptar medidas sobre las llamadas Sociedades Cooperativas, sino que comprendía todo el sistema cooperativo, o sea el movimiento de solidaridad encaminado a aunar esfuerzos y recursos para servir sin ánimo de lucro a quienes en él participen. Si sólo se hubiera tratado de introducir modificaciones a la legislación que sobre sociedades cooperativas estuviera vigente, habría bastado que las autorizaciones se otorgaran para reformar la respectiva legislación; sin embargo, a más de que se facultó para reformar esa legislación, se dieron atribuciones para actualizarla, de manera de registrar en ella los avances que el sistema hubiera alcanzado.

"Es innegable que a más de las sociedades cooperativas propiamente dichas, existen otros organismos que, como las Sociedades Mutuarias, los Fondos de Empleados y otros similares, por su naturaleza y objetivos obedecen al mismo sistema cooperativista que informa a las sociedades primeramente nombradas. Sus finalidades son análogas, y todo indica que deban estar regidas por similar legislación. De ahí que, autorizado el Gobierno no sólo para reformar la legislación sobre cooperativas sino para actualizarla, hubiera englobado con acierto al lado de las sociedades cooperativas a todas las personas naturales que participen regularmente en la realiza-

ción de una actividad cooperativa y a 'las instituciones auxiliares del cooperativismo', como textualmente se lee en el artículo 2º del Decreto-ley número 1598 de 1963.

"Las Sociedades Mutuarias, los Fondos de Empleados y sus similares son cooperativas rudimentarias que están organizadas sobre el sistema cooperativo y que operan con base en los principios que lo informan. De ahí que, como ya está dicho, el Decreto 1598, 'por el cual se actualiza la legislación cooperativa', dispusiera que serían sujetos de ese decreto las personas naturales que participaran regularmente en la realización de una actividad cooperativa, las sociedades cooperativas en sí mismas y 'las instituciones auxiliares del cooperativismo' y que en los artículos 99 y 100 del referido Decreto 1598 se estableciera el mismo principio adoptado en los artículos 1º y 3º del Decreto-ley hoy acusado''.

"No es, pues, insólito que las normas hoy acusadas contengan lo que el actor objeta: pues que ya la legislación anterior lo decía, al someter a inspección y vigilancia estatales a esos organismos que operan como cooperativas y que por su naturaleza, objetivos y finalidades obedecen al mismo sistema cooperativista; los decreto-leyes dictados en 1963 no hacen más que reiterar y ampliar principios que ya estaban adoptados por normas anteriores, actualizando así, como lo previó la Ley de Facultades, la legislación sobre la materia y registrando sus avances doctrinarios''.

Al examinar la censura contra el artículo 13 del Decreto 1597 de 1963, dice el distinguido funcionario:

"No parece acertado sostener que la Superintendencia Nacional de Cooperativas haya recibido por delegación la facultad de imponer la contribución; realmente ésta fue establecida por el artículo 13 del Decreto-ley número 1597, por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que para 'financiar la Superintendencia respectiva' y asegurar la 'financiación y funcionamiento' de los organismos de fomento y educación cooperativa que podía crear, le otorgó el literal d), artículo 11 de la Ley 1ª de 1963. Establecida como fue la contribución por el artículo 13 del Decreto-ley número 1587 (y nadie discute la atribución que tiene el Presidente para establecer contribuciones en ejercicio de facultades extraordinarias como las que en el caso de que se habla se le otorgaron), solamente el *quantum* o monto quedó para ser fijado por la Superintendencia con la asesoría del Consejo Nacional de Cooperativas''.

“Y nótese que el actor admite que fue el Presidente de la República —con amplio respaldo en las facultades extraordinarias de que lo revistió la Ley 1ª de 1963— quien estableció la contribución; en la demanda dice textualmente: Basta leer el mencionado artículo 13 que acuso para inferir que tal norma no hace otra cosa que imponer una contribución a las cooperativas, sociedades mutuarías, fondos de empleados y similares para el sostenimiento de la Superintendencia...’ (fl. 9 vto.); sobre esta base innegable, así admitida, no se comprende cómo pocos renglones adelante sostiene que el mismo artículo 13 ‘confirió a la Superintendencia la facultad de imponer esas contribuciones’, que el Presidente delegó las facultades y que ‘al quedar la Superintendencia de Cooperativas revestida de la facultad de imponer contribuciones’ se violó la Carta Fundamental”.

Consideraciones de la Corte

Primera parte.

1º Dice el literal d) del artículo 11 de la Ley 1ª de 1963:

“Artículo 11. Con el objeto de asegurar que el sector básico del trabajo nacional se beneficie efectivamente de las medidas ordenadas en la presente Ley, facúltase al Presidente de la República, hasta el 20 de julio de 1963, para lo siguiente:

“d) Reformar y actualizar la legislación sobre cooperativas; organizar y financiar la Superintendencia respectiva y crear los organismos de fomento y educación cooperativos necesarios, asegurando su financiación y funcionamiento, a fin de lograr el desarrollo técnico del cooperativismo”.

2º En ejercicio de la facultad conferida, el Gobierno dictó los Decretos 1598, que actualizó la legislación sobre cooperativas, el 1587, que organizó la Superintendencia Nacional de Cooperativas y el 1629, “por el cual se establecen las estructuras, las funciones y la planta de personal” de la misma Superintendencia. Los dos primeros decretos mencionados son de 17 de julio de 1963 y el último de 19 de los mismos mes y año.

El Decreto 1598 de 1963 no sólo reformó la legislación existente sobre cooperativas, en ese momento, sino que la actualizó, esto es, la puso en armonía con el movimiento cooperativo actual, comprendiendo en ella las formas presentes

de cooperación, por lo cual dispuso en el artículo 105 que “los casos no previstos en este decreto ni en sus reglamentarios, se resolverán primeramente conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados”.

El artículo 1º de este Decreto, considerado como el orgánico en la materia, define la sociedad cooperativa como una persona jurídica de derecho privado, “cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social”, y dispone el 2º que “serán sujetos de este Decreto tanto las personas naturales que participen regularmente en la realización de una actividad cooperativa, como las sociedades cooperativas y las instituciones auxiliares del cooperativismo”.

Por el artículo 4º se dice que “es cooperativa toda asociación voluntaria de personas en que se organicen esfuerzos y recursos, con el propósito principal de servir directamente a sus miembros, sin ánimo de lucro, siempre que reúna las siguientes características básicas: ...”.

3º Tanto en el artículo 2º, como en los artículos 99 y 100 de este Decreto se hace referencia a “instituciones similares del cooperativismo”, para indicar que ellas son sujeto del mismo, que estarán sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y que serán sancionadas por las infracciones que cometan.

No podrá negarse que las sociedades mutuarías, los fondos de empleados, etc., son similares de las sociedades cooperativas, pues sus actividades se cumplen con fines de interés social; sus esfuerzos y recursos se organizan, “con el propósito principal de servir a sus miembros, sin ánimo de lucro”. Tales sociedades mutuarías y tales fondos de empleados se establecieron, como dice la Procuraduría, “al amparo del principio de libre asociación que consagra la Carta Fundamental del país”, “obedeciendo a los mismos principios que informan al cooperativismo, como se comprueba con solo leer los estatutos de cualquiera de estas instituciones auxiliares del cooperativismo”. Su control por parte del Estado, apenas si se había insinuado en disposiciones anteriores al Decreto 1598 de 1963, por lo cual, primero éste, y luego, el 1587, lo establecieron en forma concreta y ordenada.

Se dirá que el Decreto 1587 es anterior al 1598. Lo es en número, pero no en su fecha, pues ambos fueron dictados el 17 de julio de 1963. “Su numeración es cuestión accidental y mecánica, sin que el orden de ella juegue papel preponderante alguno”, enseña la vista fiscal.

Como antecedentes legislativos del decreto acusado y del 1598, en cuanto toca con la inspección y vigilancia de cooperativas, sociedades mutuas, fondos de empleados y similares, se tienen los siguientes, según cita del colaborador:

La Ley 134 de 1931, derogada por el artículo 107 del Decreto 1598, disponía, en su artículo 4º que "lo que se dice en esta Ley de las palabras cooperativas y cooperación, deberá aplicarse a los similares o derivados de las mismas; y ni aquéllas ni éstos podrán inscribirse o registrarse en adelante como nombre, enseña o marca de comercio exclusiva de determinada sociedad".

El artículo 11 del Decreto 1339 de 1932 decía que "las sociedades o corporaciones que se funden con fines o propósitos de cooperación, aunque no usen la palabra cooperativa, que no obtengan la autorización correspondiente para funcionar o que no sometan sus estatutos a la aprobación del Poder Ejecutivo, incurrirán en multas sucesivas hasta de mil pesos (\$ 1.000.00), que impondrá administrativamente el Superintendente de Cooperativas. Estas mismas sociedades o corporaciones estarán sometidas a la inspección y vigilancia y a las sanciones correspondientes de que trata la Ley 134 de 1931 y este Decreto".

La regla 9ª del artículo 19 del Decreto 2392 de 1938 autorizó al Departamento de Cooperativas y Previsión Social para "ordenar la disolución y liquidación de falsas cooperativas y someter a la inspección y vigilancia de la Superintendencia a las sociedades y corporaciones fundadas con fines de cooperación que no se denominen 'Cooperativas', en armonía con el artículo 11 del Decreto 1339 de 1932".

El artículo 3º del Decreto 140 de 1943 estableció que las instituciones de previsión, asistencia y solidaridad . . . "denominadas generalmente socorro o auxilio mutuo y sus similares, que no puedan catalogarse propiamente entre las denominadas cooperativas con las obligaciones impuestas a éstas, ni tampoco de utilidad común por perseguir fines lucrativos para los asociados, estarán sometidas a la inspección y vigilancia por intermedio del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía Nacional, de acuerdo con las normas que expida dicho Departamento".

Finalmente, el artículo 1º de la Resolución número 133 de 1949, en desarrollo de la norma que acaba de citarse, dispuso que "la Superintendencia Nacional de Cooperativas asume y establece el control y vigilancia de las instituciones de socorro y auxilio mutuo o sociedades mutuas y sus similares".

4º Como se desprende de estos antecedentes, derogados expresa o tácitamente por el artículo 107 del Decreto 1598 de 1963, *el legislador ha dispuesto de tiempo atrás, que las sociedades o instituciones que persiguen unos mismos fines y que obedecen a los principios del cooperativismo en forma general, se gobiernen, para su control y vigilancia, por una legislación similar a la que rige para las sociedades cooperativas, propiamente dichas. Así lo entendió el Gobierno, el que, facultado para "reformular y actualizar" la legislación sobre cooperativas y siguiendo aquella orientación, contempló, en los nuevos estatutos, las llamadas pre-cooperativas o cooperativas embrionarias (sociedades mutuas, fondos de empleados y similares), que, por su naturaleza y objetivos, obedecen al sistema cooperativista, y son formas nuevas en el sistema cooperativista, para incluirlas dentro de la legislación reglamentaria de las sociedades cooperativas.*

Es de pensar, por otra parte, que el legislador conocía las normas dictadas con anterioridad sobre la materia, las que encontró insuficientes, y por tanto, al conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para "reformular y actualizar" la legislación cooperativa, es decir, al pretender que se pusiera a tono con el movimiento actual en la materia, las tuvo en cuenta y quiso que ellas fueran modificadas y actualizadas en lo necesario, para que la nación tuviera un ordenamiento "conforme a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados", que abarcara todos los institutos similares.

5º Visto lo anterior, se comprende cómo el Decreto 1587 de 1963, en los artículos acusados, no viola las normas constitucionales indicadas por el demandante, pues el Gobierno, al hacer uso de las facultades extraordinarias que se le otorgaron, no invadió la esfera del Congreso, ni excedió los límites impuestos por el legislador, ni sobrepasó el Presidente de la República las atribuciones que le competen, como suprema autoridad administrativa. De donde se desprende que el Decreto 1587 de 1963, en cuanto se refiere a las sociedades mutuas, a los fondos de empleados y similares se acomoda a la Constitución, por lo cual se declararán exequibles los artículos 1º, 3º, literales b) y e) y 11, literal e) del mencionado estatuto.

Segunda parte.

1º El artículo 13 del Decreto 1587 de 1963 faculta a la Superintendencia Nacional de Cooperativas "para fijar una cuota de sostenimien-

to obligatoria por parte de las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares, con destino a la financiación” de la misma y de los institutos que se creen para igual fin. Tal cuota deberá ser aceptada por la mayoría absoluta del Consejo Nacional de Cooperativas una de cuyas funciones es precisamente la de asesorar al Superintendente en el estudio de las cuotas de sostenimiento (artículo 11, literal e) y artículo 13, inciso 2º).

2º Considera el demandante, como se dijo antes, que el artículo 13 viola, no sólo los artículos 55, 76 y 120 de la Carta, sino también los siguientes: el 43, ya que, “en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones”; el ordinal 13 del artículo 76 que dispone que corresponde al Congreso “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”; el 206, de acuerdo con el cual “en tiempo de paz no se podrá establecer contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de rentas, ni hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos”; y el 210 que atribuye al Congreso la facultad de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración.

Es cierto —se dice— que el legislador puede delegar en el Presidente de la República estas atribuciones (ordinal 12 del artículo 76), pero éste, a su vez, no puede delegar las facultades que así se le otorgan.

3º *El literal d) del artículo 11 de la Ley 1ª de 1963 autorizó expresamente al Presidente de la República para “financiar la Superintendencia de Cooperativas” y para asegurar la financiación de los organismos de fomento y educación cooperativos.*

Con base en esta autorización, el Presidente estableció la cuota de sostenimiento obligatoria, “con destino a la financiación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y de los institutos creados especialmente con este fin”, y dejó a la Superintendencia la potestad de fijar la cuantía de dicha cuota, lo que se haría, desde luego, con la asesoría del Consejo Nacional de Cooperativas. No hubo, pues, delegación en lo que toca con la creación de la cuota de sostenimiento, aunque sí se autorizó a la Superintendencia para la fijación de la cantidad con que deberían contribuir a su sostenimiento las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares, sin señalar base alguna para hacerlo.

Fue el artículo 13 acusado, el que creó la cuota de sostenimiento, no la Superintendencia, a la que se dio facultad para fijarla, esto es, concretarla en su valor, y someterla a la aprobación del Consejo Nacional de Cooperativas. No es, pues, inconstitucional la creación de la cuota de sostenimiento de la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

4º Otras observaciones de la demanda, bien pueden responderse con lo sostenido por la Corte, en un caso de especial similitud. Al resolver la demanda de inexecutableidad contra todas las disposiciones de la Ley 45 de 1923, “sobre establecimientos bancarios”, dijo esta Corporación en el examen de los artículos 23 y 24, que autorizaron una contribución de los bancos para el sostenimiento de la sección bancaria:

“Los artículos 23 y 24 autorizan una contribución a los bancos para el sostenimiento de la sección bancaria; el producto de ella debe ser consignado en la Tesorería General de la República, oficina que hará los pagos correspondientes.

“Las acusaciones de inexecutableidad contra estos artículos carecen, como los anteriores, de fundamento. En primer lugar el objeto final de toda contribución o impuesto es la remuneración del servicio de la seguridad que el Estado presta a la comunidad; esa es la condición que hace legítima su escisión; y desde este punto de vista es inobjetable el sufragio de ella por los bancos, ya que la inspección que sobre éstos se ejerce les garantiza y facilita su normal funcionamiento. En segundo lugar, el Congreso tuvo facultad para decretarla, como puede verse en los ordinales 11 y 13 del artículo 73 de la Constitución, máxime si se tiene en cuenta los motivos de utilidad pública que informan la Ley 45 de 1923.

“Dice el actor que la contribución mencionada no es general, porque no grava a las personas que negocian con los bancos. La generalidad de una disposición no está en que abarque o cobije a todos los ciudadanos, sino en que se grave por igual a cuantos se encuentren en las circunstancias que el legislador ha tenido en cuenta para imponer el gravamen. Y esto sucede en el presente caso, porque se grava, en proporción a su activo, a todos los establecimientos bancarios, es decir, a todas las personas naturales y jurídicas que exploten ordinaria y profesionalmente la industria bancaria. En esto está la generalidad, y no en gravar a los que nada tienen que ver con ella como profesión o industria.

“Agrega el acusante, invocando el artículo 17 del Acto legislativo número 3 de 1910, que no se pueden establecer contribuciones que no figu-

ren en el Presupuesto, y que la de que se trata no figura en éste.

“Una contribución se establece desde que la ley la decreta; y en el Presupuesto sólo pueden figurar las que establezcan las leyes. De donde se concluye que es totalmente imposible que figure primero en el Presupuesto una contribución no decretada todavía por el legislador. El acusante, por lo visto, no ha parado mientes en que aquella disposición constitucional no ha podido referirse a la prohibición de establecer contribuciones que no figuren en el Presupuesto, sino a la prohibición de recaudar las que no hayan sido incluidas en él. Esto es lo que indica el recto sentido de las cosas.

“Objeta además el demandante que en el artículo acusado no figura el monto de la contribución y que por eso es contrario al artículo 5º del Acto legislativo número 3 de 1910. Ninguna ley fiscal señala el monto total de la contribución que se trata de establecer, ni eso es posible tampoco. Lo que hace, lo que es posible hacer en esta materia, es fijar la cuota del impuesto o expresar reglas para su fijación. Aquí se ha fijado la del activo de los bancos. En proporción de él sufraga cada uno de éstos los gastos de la sección bancaria, (*Gaceta Judicial*, Tomo 32, páginas 170 y 171)”.

En sentencia de 30 de marzo de 1966, citada por el demandante, al declarar exequible la Ley 154 de diciembre de 1959, “salvo la disposición del artículo 3º que reza: “(. . .) y los que la misma empresa establezca en el futuro”, se dijo claramente que corresponde exclusivamente al Congreso la facultad de crear contribuciones, pero la regulación de tasas preestablecidas pueden ser hechas legalmente por los organismos administrativos.

Así dijo la Corte en aquella ocasión:

“Pues bien: si cuando la norma acusada se refiere a *derechos* lo hace para aludir a las *tasas* que la empresa Puertos de Colombia quisiera establecer en el futuro, y no a los *precios o tarifas* que como cualquier otra empresa puede establecer *motu proprio* con sólo sujeción a lo previsto en el artículo 39 de la Constitución —y no es de suponer que sea de otro modo dada la sinonimia que entre *tasa* y *derecho* se observa en materias hacendarias y fiscal—, es obvio que por tratarse de crear contribuciones, y no simplemente de regular tasas preestablecidas, —regulación que con facultad legal sí pueden hacer los organismos administrativos—, la respectiva potestad pertenece privativamente al Congreso en el orden nacional, por virtud de lo que se acaba de exponer

y de las disposiciones que se han venido citando, pero sobre todo del precepto consignado en el artículo 43 de la Carta”.

Finalmente, en sentencia de 16 de agosto de 1966, dijo la Corte, en caso similar, en lo que se refiere a la objeción que se hace con base en el artículo 206 de la Ley de Leyes:

“IV. Todas las leyes que crean impuesto o contribuciones se dictan para dotar de recursos al Estado sin necesidad de que el cálculo de su producto figure previamente en el Presupuesto de Rentas, ya que lo que estatuye, en realidad, el artículo 206 de la Carta, es que ‘su establecimiento’, vale decir, la capacidad del mismo Estado para exigirlo, complementa la norma creadora haciendo figurar los estimativos de la contribución o impuestos en dichos Presupuestos. Si así no fuere y se cobraren, los actos administrativos en que tal cosa se haga, infringirían la Norma Fundamental, pero la omisión de este acto posterior a la norma creadora, no afectaría la constitucionalidad de ésta, y para tales circunstancias los afectados tendrían, en la ley, los remedios requeridos.

“De otro lado, la ordenación legislativa que decreta la contribución o el impuesto no tiene por qué ordenar la inclusión de su estimativo en el Presupuesto de Rentas, porque a esa necesidad provee, precisamente, el artículo 206.

“Por consiguiente, la circunstancia de que la Ley 31 de 1965 no haya ordenado que el producto de la contribución que ella crea, se incluya en el Presupuesto de Rentas, no afecta su constitucionalidad; y la no inclusión, anterior o posterior, en el Presupuesto, de su posible producto, crearía situaciones ajenas a la cuestión sub júdice y aún a la jurisdicción de la Corte”.

5º Por último, se refiere el Procurador General, en su concepto a la fijación de la cuantía de la cuota por la Superintendencia de Cooperativas, en estos términos:

“Podría objetarse que el Decreto-ley número 1587 no señaló el monto de la contribución ni expresó reglas para su fijación. Sin embargo no queda al arbitrio ni a la arbitrariedad del Superintendente señalarlo, toda vez que la cuota de sostenimiento debe ser aprobada por mayoría absoluta en el Consejo Nacional de Cooperativas, organismo del cual forman parte sendos representantes de las cuatro líneas de cooperativismo (consumo, producción, vivienda y crédito), y un representante de los organismos cooperativos de segundo grado a más de representantes de la

Confederación Nacional de Trabajadores de Colombia y de la Unión de Trabajadores de Colombia (artículo 10 del decreto que se analiza). De los doce miembros del Consejo Nacional de Cooperativas, cinco de ellos son representantes de las Cooperativas, dos lo son de los trabajadores y solo cinco tienen la calidad de funcionarios públicos; en consecuencia, la mayoría de los miembros del Consejo representa a los cooperados y trabajadores, de manera que, dada la exigencia de mayoría absoluta que para la fijación de las cuotas de sostenimiento exige el artículo 13 del decreto acusado, necesariamente tal fijación se hace con el voto de los propios obligados a sufragarla. De esta manera, el asentimiento de los cooperados y de los trabajadores es el que en definitiva permite el señalamiento de las cuotas”.

A pesar de lo expresado por el Procurador, en los párrafos que se acaban de copiar, es lo cierto, que el artículo 13 del Decreto 1587 de 1963 no fijó la cuantía de la cuota de sostenimiento que han de pagar las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y similares, ni dio reglas para su fijación, o sea, no expresó el punto de referencia para precisar el quantum de la nueva contribución. Dejó, pues, a la voluntad de la Superintendencia la determinación de las cuotas de sostenimiento, sin darle una base concreta para hacerlo, si bien su determinación quedó sujeta a la aprobación del Consejo Nacional de Cooperativas, cuya composición señaló. Con ello se dio a la Superintendencia un arbitrio inadmisibles para la fijación de ese quantum.

En realidad, crear una contribución, sea impuesto, gravamen, tasa, etc. es, no sólo darle denominación para su cobranza posterior, sino fijar la cuantía en que ella va a hacerse efectivo, o bien dar reglas precisas para hacer esa fijación. Nominación del gravamen y fijación de su cuantía forman un todo, son las dos partes integrantes de la obligación cierta que se impone al contribuyente que ha de sufragarlo. El legislador, llámese Congreso o Gobierno, en los casos en que actúa como tal, debe tener, pues, especial cuidado cuando quiere imponer cargas a los ciudadanos, y no dejar que éstas vengan a ser señaladas posteriormente, en cuanto a su valor, por entidades semifuncionales o por personas particulares, ya que ello equivaldría a privar al contribuyente de una preciosa garantía: conocer su obligación tributaria y saber que fue el legislador, representante directo suyo, quien la creó.

En el caso de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, se dio a éstas la potestad de

fijar el quantum de la cuota de sostenimiento, fijación que estaría en firme al ser aprobada por el Consejo Nacional de Cooperativas, entidad compuesta de empleados oficiales y funcionarios particulares, si bien vinculados al movimiento cooperativista.

Con lo cual, de otra parte, sería la Superintendencia, asesorada por el Consejo Nacional de Cooperativas el verdadero creador del impuesto o cuota de sostenimiento, con violación de las normas constitucionales, de acuerdo con las cuales, ello sólo corresponde al Congreso, (artículo 76, numeral 13) o al Gobierno, en los casos de los artículos 76, numeral 12 y 121 de la Constitución Nacional. Por tal aspecto, considera la Corte que es inconstitucional el artículo 13 del Decreto 1587 de 1963.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, y visto el concepto del Procurador General de la Nación.

Resuelve:

1º SON EXEQUIBLES los artículos 1º, 3º, —literales b y e—, y 11 —literal e— del Decreto-ley número 1587 de 1963, “por la cual se organiza la Superintendencia Nacional de Cooperativas”.

2º ES EXEQUIBLE el artículo 13, del mismo Decreto, pero únicamente en cuanto deja al arbitrio de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y del Consejo Nacional de Cooperativas la fijación de la cuantía de la cuota de sostenimiento de aquélla.

Cópiese y notifíquese a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público y a la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Insértese en la Gaceta Judicial.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Julio Pardo Dávila, Conjuéz; Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernández Paredes, Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Para adoptar los textos de un Arancel de Aduanas. — No entiende la Corte que una entidad dotada por la ley y por el decreto de facultad permanente de adecuación del régimen aduanero, no pueda fuera de ese plazo, revisar las exenciones que son parte integrante del Arancel — Exequibilidad del literal g) del artículo 7º del Decreto-ley número 1345 de 1959 y el artículo 3 del Decreto-ley número 1960 de 1959. — No es el caso de proveer de fondo sobre el Decreto 3387 de 1959.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 16 de septiembre de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*.

El ciudadano Gregorio Becerra Becerra, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, presenta una demanda de inconstitucionalidad que puede resumirse así:

La Ley 100 de 1958 autorizó al Presidente de la República, hasta el 20 de julio de 1959, “para adoptar los textos de un Arancel de Aduanas” con el fin de lograr cinco objetivos allí precisados y para “crear un organismo encargado de reajustar y actualizar en forma permanente el Arancel de Aduanas a las condiciones económicas del país y asesorar al Gobierno en materia de política de comercio exterior y política aduanera”.

En uso de tales autorizaciones, por el artículo 5º del Decreto-ley número 1345 de 10 de mayo de 1959, se creó el Consejo de Política Aduanera como el órgano a que se refiere la última de las facultades enunciadas, y en el literal g) del artículo 7º del mismo estatuto se le dio poder para “revisar el régimen actual de exenciones de gravámenes arancelarios y señalar el Gobierno Nacional, dentro de un plazo que expira el 20 de julio del presente año (1959), las exenciones que deben continuar vigentes, las cuales serán consignadas por éste en un decreto especial”.

Esta disposición es la primera de las atacadas por inconstitucionalidad, y lo es, en primer lu-

gar, “porque en ella —dice el demandante— el Gobierno se reservó una prerrogativa adicional, cual fue la de consignar en ‘decreto especial’, las recomendaciones que le hiciera el Consejo de Política Aduanera en materia de régimen de exenciones de gravámenes arancelarios”, pues la Ley 100 de 1958 “no contempló expresa ni tácitamente esta materia especial”, lo que “constituye un caso —agrega el libelo impugnatorio— de autofacultades extraordinarias” que resulta, por tanto, inconstitucional a ese respecto.

En segundo lugar se formula al precitado literal la tacha de que lo relativo a exenciones no estaba contemplado en la ley de autorizaciones.

También acusa el ciudadano Becerra el artículo 3º del Decreto 1960 de 1959, cuyo texto, dictado en ejercicio de las mismas facultades de la Ley 100 de 1958, es el siguiente: “Ampliase hasta el 31 de diciembre del presente año (1959) el plazo fijado en el ordinal g) del artículo 7º del Decreto-ley número 1345 de mayo 10 de 1959 para revisar el régimen de exenciones de gravámenes arancelarios”.

Razona así la acusación:

“Evidentemente, esto significa que el mismo Gobierno se señaló el tiempo dentro del cual iba a hacer uso de las facultades extraordinarias que se había autoconcedido.

“La ampliación del plazo para dictar un nuevo decreto, así se hubiera tratado de materias determinadas por el Congreso, constituye una manifiesta violación del artículo 76, numeral 12, de la Constitución Nacional.

“Consiguientemente, este artículo es inexecutable en cuanto implica una ampliación del plazo señalado en la Ley 100 de 1958, ya que también es privativo del Congreso determinar el plazo dentro del cual puede el Presidente hacer uso de las facultades extraordinarias”.

Finalmente, todo el Decreto 3387 de 31 de diciembre de 1959, “por el cual se señalan las exenciones de gravámenes arancelarios que continuarán vigentes”, aparece tachado de inexecutable, y lo comenta así el actor:

“Para dictarlo el Gobierno invoca la ampliación del plazo fijado en el ordinal g) del artículo 7º del Decreto 1345 de 1959, que prescribió el artículo 3º del Decreto 1960 del mismo año.

“Como la Ley 100 de 1958 no facultó al Presidente para adoptar régimen alguno de exenciones y como el plazo de las precisas facultades que le dio venció inexorablemente el 20 de julio de 1959.

“El Decreto 3387 de 1959 que establece un nuevo régimen de exenciones y que fue dictado el 31 de diciembre de aquel año, adolece de un doble vicio sustancial: el de regular una materia no comprendida dentro de las precisas facultades concedidas por el Congreso al Presidente, y el de haber sido dictado fuera del término señalado en la citada Ley 100 de 1958.

“Resulta, entonces, por los antecedentes que bajo los dos epígrafes precedentes he analizado, que el fundamento de este decreto-ley viene a estar constituido por las facultades que se dio el Gobierno y por la prórroga del plazo que se autoconcedió.

“Como materia y tiempo son condiciones esenciales de validez del ejercicio de la función legislativa por el Ejecutivo, y

“Como de acuerdo con lo prescrito por el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, la determinación de estas dos condiciones es privativa del Congreso.

“El Decreto 3387 de 1959 es inconstitucional por los dos graves motivos demostrados”.

El Procurador General de la Nación conceptúa que no debe declararse la inconstitucionalidad impetrada, y razona, en síntesis, así:

a) La Ley 100 de 1958 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, hasta el 20 de julio de 1959, para adoptar los textos de un Arancel de Aduanas, a fin de lograr los objetivos expresados en aquélla. Es precisa y *pro tempore*.

De conformidad con el objetivo sexto creó el Consejo de Política Aduanera y le asignó entre otras, la facultad de revisar el régimen actual de gravámenes arancelarios, y señalar al Gobierno Nacional, dentro de un plazo que expiraría el 20 de julio de 1959, las exenciones que deben continuar vigentes, las cuales serán consignadas por éste en decreto especial.

“Si el Congreso —dice textualmente el colaborador— facultó al Gobierno para crear un organismo encargado de reajustar y actualizar el Arancel Aduanero, es claro que el Ejecutivo podía crear, como lo hizo, el Consejo de Política Aduanera y podía, igualmente, facultarlo para revisar el régimen de exenciones”, pues “para la Procuraduría resulta claro que en la facultad de ‘reajustar y actualizar’ el Arancel de Aduanas está comprendida la de revisar el régimen de exenciones señalando cuáles deben quedar vigentes”.

En cuanto a que el Ejecutivo se haya reservado la facultad de fijar por decreto las exenciones que el Consejo de Política Aduanera le indicara como de obligada continuación, considera la Procuraduría que esto era innecesario al tenor de la Ley 100, porque el organismo que creara el Gobierno quedaba encargado de reajustar y actualizar el Arancel en forma permanente. Por la misma razón, tampoco era indispensable señalarle el plazo que le fijó en el literal g) del artículo 7º del Decreto 1345 de 1959.

Lo dispuesto en éste, concluye, está plenamente ajustado a la facultad concedida en la ley de autorizaciones, y por lo mismo no debe prosperar la tacha del demandante.

b) En cuanto al artículo 3º del Decreto 1960 de 1959, que amplió el plazo fijado en el artículo 7º, letra g) del Decreto 1345 del mismo año, escribe:

“¿Podía el Gobierno ampliar este plazo? El demandante se pronuncia por la negativa y de ahí en su opinión el carácter inconstitucional del mencionado artículo 3º, pues considera el actor que la ampliación del plazo señalado en el literal g) implicaba una ampliación también del lapso fijado por el Congreso al Gobierno en la Ley 100, para hacer uso de las facultades extraordinarias.

“No comparte esta tesis la Procuraduría, pues el plazo fijado en la Ley 100 tenía por objeto que, dentro de él, el Gobierno, entre otras cosas, creara el organismo encargado de reajustar y actualizar el Arancel Aduanero y tal fue precisamente la medida que tomó el Ejecutivo mediante el artículo 5º del Decreto 1345 ya citado. Es claro que el Gobierno podía fijar un término al Con-

sejo de Política Aduanera para revisar el régimen de exenciones de gravámenes arancelarios, sin que ello fuera indispensable, término que señaló primeramente hasta el 20 de julio de 1959 y que, más tarde, por medio del artículo 3º del Decreto 1960 de 1959 amplió hasta el 31 de diciembre del mismo año.

“La ampliación así hecha, en virtud del artículo 3º acusado de inconstitucionalidad, resulta perfectamente válida, en opinión de la Procuraduría, porque el Consejo de Política Aduanera quedó expresamente facultado por el propio legislador (punto sexto del artículo 1º de la Ley 100), para reajustar y actualizar el Arancel ‘en forma permanente’, de modo que el ejercicio de las funciones propias de dicho Consejo, no tenía, según expresa voluntad del Legislativo, el mismo término que el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República.

“Dice el demandante que la ampliación del plazo fijado en el literal g) citado, ampliación hecha mediante el artículo 3º del Decreto 1960 de 1959, significa que el mismo Gobierno ‘se señaló el tiempo dentro del cual iba a hacer uso de las facultades extraordinarias que se había autoconcedido’, frase que pone de relieve la confusión en que incurre el actor, pues el Gobierno hizo uso de las facultades extraordinarias, al crear el Consejo de Política Aduanera, antes del 20 de julio de 1959 (o sea dentro del plazo fijado en la Ley 100) y, por otra parte, señaló un término al mismo Consejo para revisar el régimen de exenciones y después lo amplió, pero entendiendo, con arreglo a la ley de facultades, que dicho Consejo podía seguir ejerciendo sus funciones en forma permanente. Lo que evidentemente el Gobierno no habría podido hacer sería crear el Consejo con posterioridad al 20 de julio de 1959, pero tal no es el caso aquí contemplado.

“Así, la ampliación del plazo —hecha mediante el artículo 3º del Decreto 1960— no era, efectivamente, para que el Gobierno dictara un nuevo decreto *en uso de las facultades extraordinarias* sino para consignar en decreto especial las recomendaciones del Consejo de Política Aduanera, organismo este último que, según la Ley 100, seguía funcionando (‘en forma permanente’) más allá del vencimiento de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el Congreso.

“Por lo expuesto, la Procuraduría no cree, como lo afirma el demandante, que el artículo 3º del Decreto 1960 implique una ampliación del plazo señalado en la Ley 100 de 1958, pues se trata sólo de la ampliación del plazo fijado al

Consejo de Política Aduanera para revisar el régimen de exenciones, revisión que dicho organismo puede efectuar en cualquier tiempo ya que la Ley 100 lo facultó para hacerlo en forma permanente, según se ha visto ya. El cargo de inconstitucionalidad, fundado en tal argumentación, resulta, pues, inválido en opinión de este Despacho.

“El Decreto 3387 de 1959 señaló las exenciones de gravámenes arancelarios que continúan vigentes.

“El demandante sostiene que dicho texto es doblemente inconstitucional porque regula una materia —la de exenciones— no comprendida dentro de las precisas facultades conferidas al Presidente por el Congreso y porque fue dictado fuera del término señalado en la Ley 100 de 1958.

“Es necesario determinar, pues, en primer término, si las exenciones de gravámenes arancelarios hicieron o no parte de la materia contemplada en la ley que confirió al Ejecutivo las facultades extraordinarias.

“Al analizar el texto de la Ley 100 puede observarse que el Congreso confirió facultades al Presidente de la República por una parte respecto de los cinco primeros puntos allí relacionados y, por otra, para crear un organismo con funciones permanentes (punto sexto) a fin de reajustar y actualizar el arancel y asesorar al Gobierno en materias de comercio exterior y política aduanera. Dentro de las funciones así señaladas por el propio legislador al organismo creado por el Gobierno está naturalmente comprendida la de señalar las exenciones de los gravámenes arancelarios.

“Según el artículo 28 del Código Civil, cuando el legislador define expresamente las palabras para ciertas materias, ‘se les dará en éstas su significado legal’. El propio legislador definió la palabra arancel en el artículo 2º de la Ley 79 de 1931, orgánica de Aduanas, así: ‘la palabra *arancel* se refiere a todas las leyes y tratados y a sus respectivos reglamentos e interpretaciones oficiales, en que se establezcan o señalen derechos de aduana’. Así, el arancel aduanero está constituido por una lista de artículos —consignada en leyes, tratados o reglamentos— en la cual se establecen o señalan los derechos de aduana respectivos.

“Gravamen de unos artículos y exención de otros son, en opinión de este Despacho, factores necesarios en un arancel aduanero. Y si un organismo, como el Consejo de Política Aduanera, está facultado para reajustar y actualizar permanentemente el Arancel de Aduanas, todo pa-

rece indicar que esa facultad incluye la de establecer cuáles artículos están exentos de gravámenes.

“Puede concluirse, por lo expuesto, que la materia a que se contrae el Decreto 3387 de 1959 acusado por el demandante, sí se halla comprendida dentro de aquella que fue objeto de las precisas facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Congreso Nacional. Puede pensarse, leyendo el texto completo de la Ley 100, que el Gobierno quedó facultado para establecer las exenciones hasta el 20 de julio de 1959 (especialmente por la facultad señalada en el punto segundo del artículo 1º de la Ley 100) y que el organismo creado por el Gobierno quedó, por voluntad del propio legislador, investido de tal facultad en forma permanente.

“Respecto del segundo problema señalado, o sea, si el citado Decreto 3387 de 1959 fue dictado en tiempo oportuno, ya se ha indicado cuál es el pensamiento de la Procuraduría: El Gobierno podía hacer uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 100 de 1958 solamente hasta el 20 de julio de 1959, y así lo hizo creando, antes de tal fecha, el organismo de que trata el punto sexto del artículo 1º de la mencionada Ley 100. Fenómeno jurídico completamente distinto es que, en virtud de lo establecido en dicho punto sexto, el Consejo creado por el Gobierno pudiera seguir funcionando en forma permanente con el fin de reajustar y actualizar el Arancel y de asesorar al Gobierno en materia de política de comercio exterior y política aduanera. El funcionamiento de tal Consejo no quedó limitado en el tiempo al plazo perentorio fijado en la Ley 100 de 1958, es decir, hasta el 20 de julio de 1959, y, por consiguiente, tal organismo podía legítimamente más allá de tal fecha, recomendar al Ejecutivo modificaciones tendientes a reajustar y actualizar el Arancel Aduanero. En suma, el ejercicio de las funciones del Consejo no tuvo como límite el mismo de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso. Y ello por mandato expreso del propio legislador. Por lo tanto, no resulta convincente la afirmación de que el Decreto 3387 de 1959 hubiera sido expedido extemporáneamente y que, por la misma causa, sea inconstitucional”.

La Corte considera:

Para estudiar la totalidad del problema es preciso no desmembrar, aislándolas, las disposiciones acusadas, porque ellas forman un todo que se integra con actos sucesivos ordenados a un fin.

Quiso el Congreso que, mediante autorizaciones extraordinarias, el Ejecutivo hiciera dos cosas (hasta el 20 de julio de 1959) :

Primera. Adoptar los textos de un Arancel de Aduanas, con el fin de actualizar su nomenclatura; poner al día la tarifa aduanera, teniendo en cuenta la desvalorización de la moneda para asegurar el crecimiento ordenado y armónico del país en materia económica y para servir de instrumento de control de importaciones de acuerdo con las limitadas disposiciones cambiarias colombianas, e impedir el desequilibrio de la balanza de pagos y la consiguiente presión sobre el tipo de cambio. También para estimular la rápida sustitución de importaciones, buscar la óptima utilización de los equipos existentes, estimular inversiones en industrias básicas, crear cuotas para el fomento de la producción de materias primas agropecuarias y señalar y crear el organismo por conducto del cual hayan de administrarse. (Numerales 1º a 5º del artículo 1º de la Ley 100 de 1958).

Segunda. Crear un organismo encargado de reajustar y actualizar en forma permanente el Arancel de Aduanas a las condiciones económicas del país y asesorar al Gobierno en materias de comercio exterior y política aduanera. (Numeral 6º del artículo 1º de la Ley 100 de 1958).

De donde se concluye, sin temor a errar, que la voluntad legislativa se traduciría en una actividad temporal del Ejecutivo: Promulgar un moderno Arancel de Aduanas que llevara los objetivos previstos y que se acaban de sintetizar, y crear un organismo que, permanentemente, vale decir, sin limitación de tiempo, se encargase de estar reajustando y actualizando el Arancel con la única mira de adaptarlo a mudables condiciones económicas del país a la vez que sirviese de asesor al Gobierno en materia de comercio exterior y de política aduanera.

Como lo reconoce el demandante, el primer encargo se cumplió con los Decretos 1345 y 1346 de 1959, dictados dentro del tiempo fijado en la Ley 100 de 1958, pues en ellos se adopta la tarifa aduanera y el régimen de prohibida importación, respectivamente.

En cuanto al segundo, el artículo 5º del Decreto 1345 dijo:

“Créase, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un organismo que se denominará *Consejo de Política Aduanera*, encargado de propender por la permanente adecuación del Arancel de Aduanas a las necesidades económicas del país”.

El artículo 6º señaló la forma de su composición, y el 7º es del tenor siguiente:

“Artículo 7º Serán funciones del Consejo de Política Aduanera las siguientes:

“a) Modificar las tarifas arancelarias de importación y exportación dentro de los límites autorizados por este mismo decreto-ley, cuando éstas sean deficientes, excesivas o inadecuadas;

“b) Efectuar las reformas que se consideren necesarias en la nomenclatura de las mercancías de importación y exportación;

“c) Establecer los precios oficiales sobre los cuales deben liquidarse los gravámenes ad valorem, en los casos en que factores económicos desfavorables así lo exijan.

“Esta función debe ser preferentemente atendida cuando se comprueben prácticas de ‘dumping’, nocivas a la protección consagrada a favor de un determinado renglón de la producción nacional.

“d) Modificar las cuotas de fomento previstas en el presente Decreto, y establecer nuevas cuotas cuando las circunstancias del desarrollo económico del país así lo indiquen;

“e) Conceptuar sobre los aspectos de carácter aduanero y arancelario relacionados con los convenios y tratados de comercio exterior que el país proyecte celebrar;

“f) Asesorar a las entidades competentes en la elaboración de listas de mercancías que señalen un régimen de importación;

“g) Revisar el régimen actual de exenciones de gravámenes arancelarios, y señalar al Gobierno Nacional, dentro de un plazo que expira el 20 de julio del presente año, las exenciones que deben continuar vigentes, las cuales serán consignadas por éste en decreto especial”.

Hasta aquí no puede encontrarse algo más ceñido a la propia ley que lo hecho por el Gobierno, pero conviene destacar que todas las atribuciones señaladas en los ordinales a), b), c), d), e) y f) son de carácter permanente, o sea que serán ejercidas por el Consejo durante la indefinida vigencia de ese estatuto, todo ello en armonía con la ley que quiso que fuera encargado de reajustar y actualizar el Arancel y asesorar al Gobierno “en forma permanente”.

Mas para la revisión del régimen actual de exenciones de gravámenes arancelarios, se le señaló un plazo hasta el 20 de julio de 1959.

No entiende la Corte que una entidad dotada por la ley y por el decreto de facultad permanente de adecuación del régimen aduanero, no

pueda fuera de ese plazo, revisar las exenciones que son parte integrante del Arancel. Por lo cual el plazo señalado para la revisión “del actual” régimen de exenciones no obedecía a que esa facultad permanente del Consejo de Política Arancelaria fuera a terminar, para él, con la expiración del tiempo de vigencia de las facultades extraordinarias. Ese plazo para una revisión determinada, lo fijó el Ejecutivo a fin de urgir una solución del anticuado régimen. La facultad, en sí, era y es permanente, pero para un efecto determinado, quiso señalarle un plazo que nada tiene que ver con la limitación de tiempo, que no rige —ya se dijo— para el Consejo de Política Aduanera.

Por tal motivo, pudo ampliar dicho lapso en el Decreto 1960, artículo 3º, que por las mismas razones resulta constitucional.

Y por lo mismo, para ella es obvio que el Decreto 3387 de 31 de diciembre de 1959 que señaló las exenciones que debían quedar vigentes y que según el considerando primero con las señaladas por el Consejo de Política Aduanera, no es, como lo califica el demandante, un decreto-ley, por cuanto en él no se invocó ningún precepto contentivo de autorizaciones extraordinarias, sino un simple decreto administrativo que le dio esa forma a lo que pudo ser una resolución del Consejo de Política Aduanera, ya que no hizo sino repetir las exenciones que éste, al revisar el sistema entonces vigente, consideró que debería perdurar.

Y no siendo uno de aquellos actos, sujeto al control jurisdiccional de la Corte, ésta no podrá proveer de fondo sobre él.

Resolución.

En virtud de estas razones, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 214 de la Constitución Nacional, oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Decide:

a) Son EXEQUIBLES el literal g) del artículo 7º del Decreto-ley 1345 de 1959 y el artículo 3º del Decreto-ley 1960 de 1959;

b) No es el caso de proveer de fondo sobre el Decreto 3387 de 31 de diciembre de 1959.

Publíquese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barre-

ra Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Flavio Cabrera Dussán, Aníbal Cardoso Gaitán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Luis Fernando Paredes,

Carlos Peláez Trujillo, Arturo C. Posada, Víctor G. Ricardo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*

SUSTRACCION DE MATERIA

El Decreto 250 de 1958 acusado dejó de existir como tal para convertirse en ley de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 141 de 1961 y ésta no fue acusada, por lo cual la Corte no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de tal precepto. — No hay lugar a pronunciarse sobre la acción de inexecutable que se ejercita en relación con el artículo 393 del Decreto 0250 de 1958.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., octubre 18 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Enrique López de la Pava*.

En ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, el doctor Antonio José Uribe Prada demandó de la Corte la declaración de inexecutable del artículo 393 del Decreto 0250 de 1958, por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar. El demandante acusa el precepto anotado de ser violatorio de los artículos 26, 39 y 40 de la Carta.

Corrida la demanda en traslado al señor Procurador General de la Nación, este funcionario emitió su concepto en el sentido de que la Corte no puede entrar a decidir sobre la supuesta inconstitucionalidad de la disposición acusada por motivo de que ella hace parte de un Decreto legislativo que dejó de existir como tal para convertirse en ley de acuerdo con lo prescrito por la Ley 141 de 1961, la cual no aparece acusada.

El texto de la norma cuya inexecutableidad se demanda es el siguiente:

“Artículo 393. En los procesos penales militares los cargos de Apoderado y Defensor pueden desempeñarlos Oficiales de las Fuerzas Armadas en servicio o en uso de buen retiro, o Abogados civiles, pero estos últimos no pueden intervenir en la Audiencia de los Consejos de Guerra Verbales, sino cuando han servido el cargo de Magistrados o Fiscales de Tribunal por más de tres años.

“Los Oficiales no pueden actuar en los recursos de casación y revisión, a menos que sean abogados titulados”.

El demandante analiza el precepto transcrito a la luz de los artículos 26, 39 y 40 de la Constitución y lo encuentra violatorio de estas mismas normas.

Por su parte el señor Procurador General de la Nación expresa en su concepto:

“El Decreto número 250 de 1958, cuyo artículo 393 acusa como inexecutable el doctor Uribe Prada, fue dictado por la Junta Militar de Gobierno en uso de las atribuciones de que trata el artículo 121 de la Constitución Nacional; en consecuencia, es uno de los Decretos llamados legislativos que, según el citado artículo constitucional, estaban llamados a dejar de regir automáticamente en cuanto se declarara restablecido el orden público.

“Las disposiciones de este Decreto legislativo debían dejar de tener vigencia, de conformidad con lo preceptuado por el mismo artículo 121 de la Constitución, al ser levantado el estado de sitio; sin embargo, antes de que se declarara restablecido el orden público, se dictó la Ley 2ª de 1958, por la cual se dispuso que ‘tendrán fuerza legal hasta el 31 de diciembre de 1959 los Decretos dictados a partir del 9 de noviembre de 1949, para cuya expedición se haya invocado el artículo 121 de la Constitución Nacional, y que no hayan sido expresa o tácitamente derogados para la fecha de la sanción de la presente ley’. La Ley 2ª de 1958 fue prorrogada en su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1960 (Ley 105 de 1959) y luego hasta el 31 de diciembre de 1961 (Ley 79 de 1960), y por último se dictó la Ley

141 de 1961, cuyo artículo 1º, hoy vigente, adoptó como leyes los citados Decretos legislativos que no estuvieran abolidos o modificados, dictados entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958.

“En consecuencia, el Decreto legislativo número 250 de 1958 (julio 11), cuyo artículo 393 se acusa hoy como inconstitucional por el doctor Uribe Prada, no está vigente; sus disposiciones —y entre ellas la ahora demandada— rigen, pero no a su título inicial de Decreto legislativo y de conformidad con el artículo 121 de la Carta, sino como verdaderas leyes a virtud de lo dispuesto en la 141 de 1961.

“Habiendo dejado de existir el Decreto legislativo número 250 de 1958, cuyo artículo 393 se acusa ahora como inexecutable, la honorable Corte Suprema de Justicia se halla ante el fenómeno de sustracción de materia que le impide proveer en el fondo de la cuestión debatida”.

Es evidente que primero la Ley 2ª de 1958, luego las Leyes 105 de 1959 y 79 de 1960 y finalmente la Ley 141 de 1961 elevaron a la categoría de leyes “los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”. De esta manera, los decretos mencionados dejaron de existir como tales para asumir la condición de leyes formales y derivar su fuerza obligatoria, no de la potestad que el artículo 121 de la Carta confiere al Presidente de la República, sino de la ley que les imprimió la categoría mencionada. No existiendo como tales decretos, es obvio que la Corte no puede entrar a examinar y decidir si son o no inexecutable. Sobre este punto tiene establecido la jurisprudencia que, “cuando las disposiciones contenidas en un decreto son incorporadas en una ley posterior,

la Corte no puede decidir sobre la inexecutable de aquéllas, por sustracción de materia, ya que no se trata de que esas disposiciones continúen o no produciendo efecto, sino de que lo vigente no es ya el decreto, sino un estatuto distinto, sobre el cual no se ha presentado demanda en que la Corte tenga que ocuparse” (XCI-2217, 754).

Como en el presente caso el demandante se limitó a acusar de inexecutable un artículo del Decreto 0250 de 1958 y como este Decreto dejó de existir como tal para convertirse en ley de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 141 de 1961 y ésta no fue acusada, síguese que en realidad la Corte no puede pronunciarse, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto mencionado.

Por lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, declara que no hay lugar a pronunciarse sobre la acción de inexecutable que se ejercita en relación con el artículo 393 del Decreto 0250 de 1958.

Cópiese, publíquese, notifíquese y archívese el negocio.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

DIVISIONES TERRITORIALES DE LOS DEPARTAMENTOS

La ley debe respetar las ordenanzas de creación de los Municipios. — Contratos administrativos. — No correspondiendo al Presidente intervención alguna en los contratos que sólo interesan a los municipios, mal podrá cederse una función que no se tiene y que está atribuida a otras autoridades. — Autoridades municipales. — Su autonomía. — Inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 34 de 1966, en cuanto declara de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de la Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, una faja de terreno que pertenece o forma parte del Municipio de Valparaíso. — Inexequibilidad del artículo 3º de la misma Ley 34 de 1966, en cuanto da intervención al Gobernador de Antioquia en “las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º de ella. — Exequibilidad del artículo 5º de la Ley mencionada con la limitación a que se refiere el numeral 1º de la parte resolutive de esta providencia. — Inexequibilidad del artículo 7º de la Ley 34 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, octubre 19 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*.

El ciudadano Gustavo Rendón Gaviria, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, quiere que la Corte declare la inexequibilidad de los artículos de la Ley 34 de 1966, que se copian a continuación:

“Artículo 1º Declárase de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, la siguiente zona en forma de un cuadrilátero, determinado así: partiendo del eje del puente ‘La Pintada’, a ambas márgenes del río Cauca, quinientos (500) metros arriba, y quinientos (500) metros hacia abajo, siguiendo el curso del río; del punto donde se marquen estas mensuras, siguiendo sendas líneas en ángulo recto, quinientos (500) metros de fondo desde las orillas del río mencionado hacia Oriente y Occidente; y desde cada uno de estos puntos, trazando una línea recta para que los una, para formar así el cuadrilátero que ha de encerrar la zona que se declara de utilidad pública, la cual

comprende una extensión superficial aproximada de un (1) kilómetro cuadrado”.

“Artículo 3º Las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º, se harán por conducto del Gobernador de Antioquia y del respectivo Personero, de los Municipios de Santa Bárbara y Cauca, según el caso teniendo en cuenta, como base para la fijación del precio de las tierras que sea necesario expropiar, el avalúo catastral que ellas tengan en el año de 1959”.

“Artículo 5º Los terrenos adquiridos en virtud de esta ley quedarán de propiedad del respectivo Municipio en cuyos términos municipales se aplique lo dispuesto en la presente Ley”.

“Artículo 7º Para todo lo relacionado con lo establecido en esta Ley, especialmente para la administración de los bienes adquiridos, créase una Junta, con amplias atribuciones para cumplir su cometido, compuesta así:

Por el Ministro de Obras Públicas o un delegado suyo;

Por el Gobernador de Antioquia, o su delegado;

Por el respectivo Personero Municipal;

Por dos Concejales de cada Municipio; y

Por un representante del Corregimiento interesado, designado por sus vecinos, en lo referente al artículo 1º”.

Razones de la violación

Sostiene el demandante:

a) Que el artículo 1º de la Ley 34 de 1966 viola las siguientes disposiciones de la Constitución Nacional: el artículo 2º, pues “el legislador no acató la Carta por haber ejercido sus funciones de manera distinta a las señaladas por ésta”; el numeral 4º del artículo 187, porque se tomó “facultades que expresamente les son dadas a las Asambleas Departamentales, con desacato a prohibición expresa (art. 78, numeral 2º)”; y porque dispuso “de bienes que son de exclusiva propiedad de un municipio (art. 183)”.

b) Que el artículo 3º de la Ley 34 de 1966 es violatorio de los siguientes mandatos constitucionales: artículo 26 “pues ordena la aplicación de la ley en sentido retroactivo”; artículo 30, ya que desconoce “la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles”; el artículo 73, ordinal 2º que prohíbe al Congreso “inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes”; el artículo 120, numeral 14, porque corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, “celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias”; y el artículo 135, porque el legislador no podía delegar en los Personeros Municipales funciones que corresponden exclusivamente al Presidente de la República.

c) Que el artículo 5º de la Ley 34 de 1966 viola, además, el artículo 183 de la Ley de Leyes, pues, al disponer el legislador que “los terrenos adquiridos en virtud de esta ley quedarán de propiedad del respectivo municipio en cuyos términos municipales se aplique lo dispuesto en la presente ley” se abrogó facultades expresamente señaladas a las Asambleas Departamentales, puesto que el dicho artículo segrega parte del Municipio de Valparaíso, desconociéndose con dicho proceder la garantía constitucional de los municipios, cuyos bienes, se ha repetido varias veces, “no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad pri-

vada”. De tal suerte que la parte territorial del Municipio de Valparaíso que le es segregada, y declarada de propiedad del Municipio de Santa Bárbara en la ley acusada, sólo podría haberse hecho mediante el trámite constitucional indicado en el artículo 30.

“Como se obró en forma diferente por el legislador, se concluye que el artículo 5º de la Ley 34 de 1966, debe ser declarado inexecutable, por violar la Constitución Nacional en los preceptos referidos y, especialmente el consagrado en el artículo 183”.

d) Que el artículo 7º de la Ley 34 de 1966 también quebranta las normas dichas atrás, por lo cual agrega la demanda:

“Como consecuencia de las posiciones que asumió el legislador a través de la Ley 34 de 1966, con las cuales ejerció funciones distintas a las que la Carta le señala expresamente, al crear la Junta que ha de administrar los bienes declarados de utilidad pública, repite la violación de la Ley Fundamental, siendo de mayor calificación la que produce el artículo 183 de la Constitución Nacional, ya que, por ser propiedad exclusiva de cada municipio los bienes delimitados dentro de sus linderos, ellos sólo pueden ser administrados por quienes tienen la personería o representación legal, del respectivo municipio”.

La extensa demanda podría resumirse en estos términos:

La Ley 34 de 1966, al declarar de utilidad pública, “con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara”, una zona, que toma territorios tanto del Municipio de Santa Bárbara, como del de Valparaíso, invadió la esfera que corresponde a la Asamblea Departamental de Antioquia, pues varió los términos municipales de los mencionados distritos (artículo 1º), con violación de las normas constitucionales que se dejaron mencionadas.

Al disponerse en el artículo 3º “que las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º, se harán por conducto del Gobernador de Antioquia y del respectivo Personero”, se delegó en éstas funciones que están atribuidas al Presidente de la República, y que no son delegables, al menos en lo que toca con los personeros, por lo cual se ha violado especialmente el artículo 135 de la Carta. Y, al disponer la misma norma que para la fijación del precio de dichos terrenos se tendrá como base “el avalúo catastral que ellas tengan en el año

1959", se quebrantaron notoriamente los artículos 26 y 30 del supremo Estatuto.

Por el artículo 5º de la Ley 34 de 1966, el legislador dispuso de bienes que son de propiedad exclusiva de los municipios, con violación clara del artículo 183 del Estatuto Constitucional.

El artículo 7º, que crea una Junta para la administración de los bienes que se adquieran, en virtud de la autorización del artículo 1º, "repite la violación de la Ley Fundamental, ... ya que, por ser de propiedad exclusiva de cada municipio los bienes delimitados dentro de sus linderos, ellos sólo pueden ser administrados por quienes tienen la personería o representación legal, del respectivo municipio".

Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación sostiene la exequibilidad de los artículos 1º y 5º de la Ley 34 de 1966, pero considera inexecutable el artículo 3º de la misma ley, "pero únicamente en cuanto da intervención al señor Gobernador del Departamento de Antioquia en las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprendan las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º", e inexecutable también el artículo 7º "en cuanto da a la Junta allí creada la administración de los bienes adquiridos en desarrollo de la referida ley".

Al avanzar en el estudio de la cuestión propuesta, se traerán las opiniones del señor Procurador, las que vendrán, en parte, en apoyo de las tesis que sustentará la Corte.

Consideraciones de la Corte

1º El artículo 1º de la Ley 34 de 1966 declara de utilidad pública y con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, la zona allí descrita, la que comprende es cierto, y como lo indica expresamente el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", una faja de terreno que está dentro del mencionado Corregimiento y otra que pertenece al Municipio de Valparaíso.

Para dictar tal disposición el legislador encontró apoyo en el inciso 2º del artículo 30 de la Constitución Nacional, que dice:

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

En el artículo 1º de la Ley 34 de 1966 se declaró de utilidad pública una faja determinada, la que se destinaría "al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara", con el objeto de que pudiera procederse por las autoridades competentes a la negociación directa de los terrenos correspondientes, o bien a la expropiación de ellos "mediante sentencia judicial e indemnización previa".

Por este aspecto, nada puede objetarse a la norma acusada, ya que en ella el legislador se limitó a hacer uso de la autorización que le otorga el inciso 3º del artículo 30 de la Constitución Nacional.

2º Sobre la base de que en el artículo 1º se declara de utilidad pública una faja de terreno que corresponde en parte al Municipio de Valparaíso, y en parte, al de Santa Bárbara, dentro del cual está enclavado el Corregimiento de La Pintada, el demandante advierte violaciones de la Carta, porque, a su modo de ver, el legislador dispuso de bienes que son de propiedad exclusiva de un municipio, segregó territorio del mismo para anexarlo a otro distinto, se tomó atribuciones que competen exclusivamente a la Asamblea Departamental de Antioquia, al variar los límites territoriales de aquéllos y se mezcló en cuestiones que no eran de su incumbencia.

A estas objeciones se refiere la vista fiscal en los siguientes términos:

"Si la Ley 34 por sí sola, es decir, si por virtud de sus ordenamientos la aludida zona de terreno se hubiera agregado del Municipio de Valparaíso, en la parte que hoy le pertenece, y hubiera quedado agregada al territorio del Municipio de Santa Bárbara en su Corregimiento de La Pintada, la acusación sería plenamente fundada por cuanto la ley habría despojado a un Municipio de lo que le pertenece, y habría operado una variación en los términos municipales. Pero la situación no es esa: en mi entender, se requiere que la Asamblea del Departamento de Antioquia, para desarrollar la Ley 34 y con base en la declaratoria de utilidad pública que ésta en el fondo se limita a hacer, dicte la Ordenanza prevista en el numeral 4º del artículo 187 de la Carta, por la cual —si lo tiene a bien— segregue del actual territorio del Municipio de Valparaíso la parte que, según el artículo 1º de la Ley 34, se declara de utilidad pública con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, Municipio de Santa Bárbara; y correlativamente, agregue al territorio de ésta

esa porción, fijando los nuevos límites de separación de los dos Distritos. Entiendo la cuestión planteada, en el sentido de que la Ley 34 no quita al Municipio de Valparaíso territorio alguno, ni lo agrega al Municipio de Santa Bárbara, pues se limita a declarar de utilidad pública con destino al ensanche y desarrollo de ésta una zona de terreno que hoy le pertenece en parte y que el resto es de Valparaíso. Así las cosas, el legislador se ha mantenido dentro del límite constitucional de sus atribuciones, definiendo para un caso concreto motivos de utilidad pública que dan lugar a expropiación, sin invadir campo de acción que la Carta señala a otros organismos. Todo ello lo digo sobre la base de que, en mi opinión, la Ley 34 no opera sola y por sí misma para producir los efectos que el legislador ha considerado convenientes y cuya realización facilita en la única forma que está a su alcance: haciendo la declaratoria de utilidad pública prevista en el artículo 30 de la Constitución Nacional; sino que, para lograr esos objetivos, se requiere y debe mediar la Ordenanza Departamental que, al tenor del ordinal 4º del artículo 187, disponga las correspondientes segregación y agregación de términos municipales y la fijación de los nuevos límites entre los dos distritos”.

No obstante lo dicho por el Procurador, en los párrafos que se acaban de copiar, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

La división territorial en municipios o distritos municipales, hecha por el artículo 5º de la Constitución Nacional para los Departamentos, Intendencias y Comisaría, tiene la finalidad de señalar dentro de unos lindes el campo de administración local, para el cual la misma Carta, en sus artículos 196, 197 y 201, ha creado sus propios organismos. Al mismo tiempo, el artículo 187 de la suprema ley, en su ordinal 4º, ha fijado como atribución de las Asambleas Departamentales la de “crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar los límites entre Distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley”. Esto, en cuanto se refiere a Municipios en que se dividen los Departamentos. Las divisiones territoriales de los Departamentos son, pues, marcos constitucionales para efectos de descentralización territorial administrativa, y la fijación de sus límites está atribuida a las Asambleas.

Cuando para cualquier efecto, por consiguiente, la ley determine o haga simple referencia a una comprensión Municipal, tiene que hacerlo dentro de los límites que la Ordenanza de crea-

ción del municipio ha determinado. Hacer alusión a tomar medidas referidas a un Municipio por parte del Legislador, con señalamiento de territorio que comprende a otro u otros municipios, es confundir, por lo menos, el ámbito distrital, que tiene origen constitucional indirecto, y reunir territorios divididos y nominados con fundamento en mandatos de la Carta, sin que se cumplan los procedimientos en ella previstos, es desconocer tales mandatos.

En el caso concreto de la ley acusada, si el artículo 1º declara de utilidad pública, “con destino al ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara”, una zona que comprende territorio de otro municipio (Valparaíso), realmente está haciendo tal declaración para dos distritos municipales, porque el corregimiento, parte de uno de ellos, de creación puramente reglamentaria departamental, no va más allá de los linderos del municipio a que pertenece. Por ello, el mandato legal, con denominación expresa referida al corregimiento del municipio en que está integrado, sólo puede tener efecto dentro de los linderos de éste, pues de lo contrario implicaría el desborde de unos límites que sólo pueden alterarse por otra vía constitucional.

Lo dispuesto, pues, por esta norma, es contrario a los artículos 2º, 5º y 187, numeral 4º, de la Carta, en cuanto dispone con exceso de los límites del municipio de Santa Bárbara, y dentro de él del Corregimiento de La Pintada, esto es, en cuanto declara de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del corregimiento dicho una zona que pertenece o forma parte del Municipio de Valparaíso.

3º En el artículo 3º de la Ley 34 de 1966, se dice que se tendrá en cuenta “como base para la fijación del precio de las tierras que sea necesario expropiar, el avalúo catastral que ellas tengan en el año de 1959”. De lo anterior deduce el demandante un doble cargo: primero, que se está dando efecto retroactivo a una ley; y segundo, que se está desconociendo la garantía a la propiedad privada, al querer obligar a los dueños de las tierras a venderlas por un precio señalado en la ley previamente y en forma unilateral, sin considerar que la indemnización a que se refiere el artículo 30 de la Constitución comprende no sólo el valor de aquélla, sino “todos los perjuicios que por la expropiación misma se ocasionen en el patrimonio del expropiado en forma que, por una parte, no constituya para él pérdida alguna, ni por otra, sea fuente de ganancia”, como lo ha considerado la Corte Suprema de Justicia.

A primera vista pudiera pensarse que el impugnante tiene razón. Pero ocurre que, en el párrafo del mismo artículo 3º, se dice que "en caso de que no hubiere lugar a negociaciones directas de todo o de parte de las zonas declaradas de utilidad pública, la expropiación se hará al amparo del artículo 30 de la Constitución Nacional". De donde se desprende que la referencia al avalúo catastral de 1959, "como base para la fijación del precio de las tierras que sea necesario expropiar", carece del alcance que le quiere dar el demandante, "puesto que no implica que ese sea el monto de lo que debe pagarse en caso de expropiación de los terrenos", ya que ésta se hará de conformidad con el artículo 30 de la Carta, esto es, "mediante sentencia judicial e indemnización previa", si las partes no se pusieren de acuerdo. El avalúo de 1959 no fue, pues, señalado como precio de las tierras que se han de expropiar, sino como una base o referencia para la fijación de ese precio, si los interesados llegan a arreglos directos, que impidan, desde luego, el juicio de expropiación.

Por consiguiente, si la expropiación propiamente dicha ha de verificarse "mediante sentencia judicial e indemnización previa", como lo previene el artículo 30, quiere ello decir que al expropiado se pagará todo el perjuicio que se le ocasione, conforme a lo afirmado por la Corte, en anteriores fallos. No se ha fijado, como se ve, con antelación a la expropiación un precio obligatorio, pues éste se hará en los términos del varias veces mencionado artículo 30.

4ª Tampoco es cierto que se hayan delegado funciones que corresponden privativamente al Presidente de la República, "pretermiando procedimientos constitucionales". Dicho empleado es, en efecto, la suprema autoridad administrativa en el campo nacional y como tal debe llenar las funciones a él asignadas en el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, dentro de las cuales está la de "celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias". Por su parte, los Gobernadores son jefes de la administración departamental, y deben ellos cumplir las funciones de que trata el artículo 194 de la Carta.

Finalmente, los alcaldes son jefes de la administración en los respectivos municipios (artículo 201).

Cada uno de estos funcionarios se moverá dentro de su órbita. Y es así como el Presidente de la República está autorizado para "celebrar

contratos administrativos", pero en lo nacional, no en lo departamental, ni en lo municipal, ya que, para éstos, son otros los funcionarios competentes.

No correspondiendo al Presidente intervención alguna en los contratos que sólo interesan a los municipios, mal podría cederse una función que no se tiene y que está atribuida a otras autoridades.

De la misma suerte, cuando en el artículo 3º se dice que las compras o negociaciones se harán por conducto del respectivo personero, se está reconociendo a éste facultad propia, según el artículo 234 del Código de Régimen Político y Municipal.

5ª De acuerdo con el artículo 5º de la Ley 34, los terrenos que se adquieran quedarán de propiedad del municipio respectivo. Desde luego, tendrá que entenderse que las zonas que se adquieran dentro de la respectiva comprensión municipal, pues mal puede la ley, sin violar la Constitución, disponer que terrenos pertenecientes a un municipio pasen a formar parte de otro, como se explicó, al examinar la acusación contra el artículo 1º. Si, pues, se entiende que el Municipio de Santa Bárbara sólo puede expropiar para el ensanche y desarrollo del Corregimiento de La Pintada, predios situados en su comprensión distrital, síguese de allí que este artículo no peca contra disposición alguna de la Carta.

6ª Finalmente, tiene razón el demandante al criticar el artículo 7º de la Ley 34 de 1966, por el cual se crea una Junta "para todo lo relacionado con esta ley, especialmente para la administración de los bienes adquiridos" en razón de los artículos 1º y 2º de la misma.

En efecto, si "los terrenos adquiridos en virtud de esta ley quedarán de propiedad del respectivo municipio en cuyos términos municipales se aplique" lo en ella dispuesto, como reza el artículo 5º, síguese de allí que sólo quienes tienen la personería o representación legal del municipio pueden atender a lo relacionado con esta ley y especialmente para la administración de los bienes que se adquieran, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 183, 197 y 201 de la Constitución. Lo dispuesto en el artículo 7º vulnera, por consiguiente, las facultades que la Carta ha otorgado a las autoridades municipales.

Es, por lo dicho, inconstitucional el artículo 7º de la Ley 34 de 1966.

Refiriéndose a ello, dice el Procurador General:

“Pero cuando por el artículo 7º de la Ley 34 de 1966 se da ‘la administración de los bienes adquiridos’ a la Junta allí creada, se vulnera el artículo 183 de la Constitución, puesto que tales bienes ‘quedarán de propiedad del respectivo Municipio’ según lo ordenado por el artículo 5º de la ley. En consecuencia, su administración corresponde al Distrito, su propietario, y no puede ser traspasada a una Junta como la prevista en el artículo 7º, pues ello atenta contra la garantía que el artículo 183 de la Carta da a los bienes y rentas de los Municipios, equiparados desde este punto de vista a los bienes y rentas de los particulares.

“Por otra parte, el Alcalde tiene la calidad de Jefe de la Administración Municipal (artículo 201 de la Carta), y al Concejo le corresponde ordenar, por medio de Acuerdos, lo conveniente para la Administración del Distrito (*ibidem*, 197, 1ª). Sobre estas bases, el artículo 7º de la Ley 34, en cuanto da la *administración* de los bienes que se adquieran en desarrollo de la misma ley, a la Junta allí creada, vulnera los derechos que los Municipios de Santa Bárbara y Caucaasia tienen a administrar con autonomía los bienes de su propiedad, y viola los artículos 183 y 201 de la Constitución”.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º ES INEXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 34 de 1966, en cuanto declara de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, una faja de terreno que pertenece o forma parte del Municipio de Valparaíso.

2º ES INEXEQUIBLE el artículo 3º de la misma Ley 34 de 1966, en cuanto da intervención al Gobernador de Antioquia en “las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º” de ella.

3º ES EXEQUIBLE el artículo 5º de la ley mencionada, con la limitación a que se refiere el numeral 1º de la parte resolutive de esta providencia.

4º ES INEXEQUIBLE el artículo 7º de la Ley 34 de 1966.

Cópiese, comuníquese a los Organos Ejecutivo y Legislativo del Poder Público e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, José E. Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Crótatas Londoño, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hinestrosa, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

Salvamento de voto

El respetuoso disentimiento del suscrito Magistrado se contrae a la motivación y decisión mayoritarias atinentes al artículo 1º de la Ley 34 de 1966, pues no entiende que la simple referencia “al ensanche y desarrollo del corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara”, como motivo de utilidad pública, implique por sí sola ninguna afectación de los términos municipales de Valparaíso ni invasión legislativa en los predios constitucionales de la Asamblea Departamental de Antioquia. Mientras esta última no modifique aquellos términos, solamente el Municipio de Valparaíso podrá utilizar la declaración legal para adelantar, en la parte de la zona que corresponde a su territorio, las expropiaciones conducentes a la finalidad indicada, si lo desea, o abstenerse de hacerlo, a su arbitrio; pues la definición de cualquier motivo de utilidad pública o de interés social es apenas un presupuesto de la expropiación eventual, que no obliga a la nación, ni menos a un Departamento o Municipio determinados, a expropiar de todos modos.

Admito que haya podido incurrir el legislador en una expresión equívoca cuando se refirió “al ensanche y desarrollo del corregimiento” en vez de “la población o caserío” de La Pintada, como fue su plausible intención. Porque el crecimiento normal de los poblados, especialmente los de las riberas fluviales, es de indiscutible utilidad pública para un país en desarrollo, aunque tropiece en ocasiones con límites municipales o departamentales que lo estorben. Pero no acepto que ese desliz idiomático, apenas venial, infrinja además la Constitución.

Fechá ut supra.

Adán Arriaga Andrade.

Me adhiero al anterior Salvamento de Voto.

Ramiro Araújo Grau.

DERECHO DE PROPIEDAD

La función social le es intrínsecamente inherente. — Declaratoria de extinción de dominio; difiere de la expropiación. Reiterada doctrina de la Corte. Sentencia del 11 de diciembre de 1964. — Exequibilidad del artículo 6º de la Ley 200 de 1936. — En relación con el inciso 2º, literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961, estése a lo resuelto en sentencia de 11 de diciembre de 1964. — No es pertinente la declaratoria de inexecuibilidad del artículo 8º de la Ley 200 de 1936, por carencia de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 6 de noviembre de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Ignacio Gómez Posse*

El doctor Diógenes Arrieta Arrieta ejercitando en su propio nombre la acción “que consagra el artículo 30 del Código de Organización Judicial en armonía con el artículo 214 de la Constitución Nacional” formula demanda “para que la Corte en sentencia plenaria decida que son inexecuibles los artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras y el inciso 2º, literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, en los puntos pertinentes que concretaré, dice el actor, en la parte expositiva de la presente demanda”.

En ocho capítulos, debidamente separados, expone el demandante las diversas cuestiones que son objeto de la demanda.

En el capítulo primero transcribe las disposiciones de los artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936 que declaran:

Artículo 6º “Establécese en favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos. Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las partes incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley”.

Artículo 8º “El Gobierno declarará, con conocimiento de causa, al tenor del artículo 1203 del Código Judicial, que se ha realizado la extinción

del dominio privado y ordenará la cancelación del registro una vez que esté ejecutoriada dicha declaración, la cual se dictará con citación y audiencia del dueño y poseedor inscrito del terreno y del usufructuario, usuario y acreedor hipotecario, en su caso, quienes tendrán sesenta días, a partir de la notificación para pedir y hacer practicar pruebas. Cancelado el registro el terreno ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío.

“Las providencias que dicte el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en este artículo, no son revisables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; pero el interesado podrá pedir su revisión ante el órgano judicial, en juicio ordinario, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 53 de 1909. Sin embargo, la resolución quedará en suspenso durante dicho término, vencido el cual producirá todos sus efectos, salvo que el interesado hubiere demandado su revisión ante el órgano judicial, caso en el cual continuará la suspensión hasta que se decida la controversia por sentencia definitiva. De estas controversias conocerá la Sala Civil en única instancia de la Corte Suprema de Justicia”.

“Parágrafo. Transcurridos los seis meses de que trata este artículo sin que el interesado haya hecho uso del derecho de demandar la revisión de la resolución o ejecutoriada la sentencia que se pronuncie en el juicio ordinario respectivo y éste fuere favorable a la nación, quedan vencidos los plazos pendientes de las obligaciones hipotecarias que graven las tierras que ingresan al dominio del Estado, prescribiendo la correspon-

diente acción en el término de noventa días, contados desde la fecha en que la resolución o la sentencia respectiva, en su caso, queden en firme. Hecha efectiva la obligación sobre las tierras en referencia, el Estado queda subrogado en los derechos del acreedor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2453 del Código Civil”.

El demandante manifiesta, así mismo, que acusa de inexecutable el inciso 2º literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961 que estatuye: “Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

“Compete igualmente al Instituto a nombre del Estado, ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida expropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936”.

En el capítulo 2º señala como base jurídica de la demanda de inexecutable los artículos 26 y 30 de la Constitución Nacional.

En el capítulo 3º inicia el desarrollo del ataque a los preceptos a que alude la demanda y al efecto expresa:

Que de acuerdo con el inciso tercero del artículo 30 en cita para que haya expropiación de la propiedad privada se necesita:

“1. Un motivo de utilidad pública o de interés social definido por el legislador.

“2. Indemnización previa.

“3. Sentencia judicial”.

Hace especial énfasis en que dicho inciso 3º habla de la sentencia judicial para “consagrar a favor del propietario la máxima garantía de que la expropiación no sea realizada o decretada y adjudicada la propiedad por funcionarios del orden administrativo, improvisados en sus funciones, por lo cual a juicio del constituyente no ofrecen las mismas garantías que ofrecen los jueces comunes...”.

Entra a analizar el inciso 4º del precitado artículo 30 y manifiesta que en esa situación “Podrá no haber indemnización si se llenan los siguientes requisitos: que el legislador haya determinado, por motivos de equidad, los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de los miembros de una y otra Cámara y segundo, que la expropiación se haga mediante sentencia judicial”.

Dice el actor que: “En esa clase de expropiación falta la indemnización y que no hay indemnización antes ni después de la expropiación”. Y agrega: “El hecho de que no haya indemnización en esta segunda clase de expropiación, como sí la hay en la primera, no quiere decir en manera alguna que no haya sentencia judicial, pues el constituyente de 1936 no ha dicho que la expropiación sin indemnización queda eximida de la sentencia judicial”.

En el capítulo quinto, manifiesta el demandante: “Que la declaratoria de extinción del derecho de propiedad privada sobre terrenos rurales incultos a favor del Estado para convertirlos en baldío nacional, que ordenan las disposiciones acusadas, entrañan lisa y llanamente una expropiación sin indemnización, pero que no se hace con los requisitos constitucionales de haberse determinado por el legislador ‘los casos en que no haya lugar a indemnización’, ‘por razones de equidad’ ni que se haga ‘mediante sentencia judicial’”.

Afirma el actor que: “A ojos vista se trata de una enajenación forzosa en virtud de la cual el terreno, que antes tenía su dueño particular, ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío que ahora viene a ser el nuevo propietario, disposición que contiene el artículo 8º de la Ley 200 de 1936 y a que se refiere el artículo 6º de la misma ley y el inciso segundo, literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961”.

“El artículo 32 de la Constitución confundió la expropiación con la enajenación forzosa, quiero decir, que tenían el mismo significado y contenido cuando prescribía: ‘Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación’.

“Ya sea por ‘sentencia judicial’ dictada dentro del juicio respectivo, o por resolución administrativa dentro del proceso de extinción del dominio que dicta el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), con aprobación de la Junta Directiva y del Gobierno, se opera en uno y otro caso una expropiación con la diferencia que la primera requiere indemnización y la segunda se hace sin ella. En ambos casos el inmueble pasa del dominio privado al dominio del Estado y no se hace la transferencia de la propiedad con el consentimiento del dueño, pues no media contrato y se hace contra su voluntad. Es una enajenación forzosa o expropiación en sentido obvio, natural y jurídico”.

Transcribe en seguida el actor una sentencia de la Sala Plena de la Corte dictada el 10 de marzo de 1938 en donde se trata, entre otras cosas, sobre el acto funcional de la expropiación como de competencia exclusiva del órgano judicial.

En el capítulo quinto el actor se refiere al último inciso del artículo 30 de la Carta para afirmar que "Ninguna ley ha determinado 'los casos en que no haya lugar a indemnización' como lo requiere el último inciso del artículo 30 de la Codificación Constitucional. Este precepto no está reglamentado por ninguna ley en Colombia; luego la expropiación sin garantía no está preparada y su reglamentación es sólo de la competencia del Congreso nacional".

Entra luego a señalar algunas leyes en las cuales se ha reglamentado la expropiación mediante indemnización previa.

Y concluye este acápite con lo siguiente:

"No sobra agregar, para rematar este capítulo, que en todos los casos anteriores la expropiación sin indemnización, vale decir también la extinción del derecho de la propiedad privada que pasa al dominio del Estado con el carácter de baldío nacional, se debe hacer observando las reformas propias del juicio de expropiación regulado por el Título XXV del Código Judicial y por las leyes que lo adicionan y reforman (artículo 26 Constitución Nacional) haciendo los cambios pertinentes y mediante sentencia judicial que adjudique la propiedad al demandante, nación, municipio, departamento".

El capítulo sexto de la demanda lo intitula el demandante: "Expropiación judicial y no administrativa" y manifiesta:

"Por el texto claro y expreso del artículo 30 de la Codificación Constitucional se sabe que toda expropiación debe hacerse por sentencia judicial y no por providencia administrativa, como así lo ordena el inciso 2º literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, en relación con los artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras".

Y después de un análisis de las disposiciones legales acusadas y de los preceptos constitucionales que afirma han sido violados, el actor hace las siguientes manifestaciones:

"Las disposiciones legales acusadas han prescrito un procedimiento administrativo de expropiación y adjudicación al Estado y sin juicio ni sentencia del órgano jurisdiccional que pugna con el principio constitucional que garantiza la propiedad privada con el fallo de la justicia or-

dinaria. En efecto, examinemos las disposiciones legales que violan la norma superior a que deben sujetarse.

".....
"Afortunadamente el mismo constituyente salva al propietario dándole un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia para que declare inexequibles y sin vigor las disposiciones legales que quebrantan el precepto de la constitución al cual no se sometieron y que yo ejercito en el presente libelo en favor de miles de afectados.

"Si se hace un recorrido a lo largo de la Ley 135 de 1961 y de los reglamentos que la desarrollan se observa que en todo su articulado campea un proceso administrativo por oposición a un proceso judicial que se ha omitido, no obstante la prescripción expresa y clara del constituyente que gobierna y controla toda expropiación".

En el capítulo séptimo trata el demandante de los procedimientos o normas procesales que gobiernan el juicio de expropiación.

En el capítulo octavo hace un resumen de las alegaciones que fundamentan la demanda y en el numeral quinto de este capítulo dice: que las disposiciones acusadas son inexequibles, porque infringen, violan o desconocen los artículos 26 y 30 de la Carta.

En otro aparte de la demanda dice:

"La Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961 en sus disposiciones acusadas autorizan al Gobierno y al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para declarar por resolución administrativa extinguido el derecho de dominio de terrenos no explotados económicamente; y el artículo 10 de la Ley 100 de 1944 llama a esa extinción prescripción extintiva de la propiedad en favor de la nación y extendió a quince años la no explotación que la primera ley había señalado en solo diez años.

".....
"Lo que antes era mío pasa a propiedad del Estado contra mi voluntad y sin consentimiento, por sí y ante sí; esto se llama expropiación o enajenación forzosa y que las disposiciones legales acusadas aparentan disimular llamándolas con otras palabras: extinción o prescripción del dominio a favor de la nación".

Concepto de la Procuraduría

El señor Procurador General de la Nación contesta la demanda y después de diversas y razona-

das consideraciones concluye su exposición diciendo que se declare que son exequibles los artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936, por no contrariar las normas constitucionales que cita el demandante y que no hay lugar a nuevo pronunciamiento sobre el inciso 2º literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, por cuanto ya fue declarado exequible en sentencia de 11 de diciembre de 1964.

La Procuraduría hace un recuento minucioso de los antecedentes constitucionales que a través de la historia del país llevaron a la promulgación del artículo 10 del Acto legislativo número 1 de 1936, que es el actual artículo 30 de la Codificación Constitucional que representa, “una reacción contra el individualismo exagerado que dominó en los estatutos constitucionales antes de la promulgación de la Carta de 1886, que varió el concepto de propiedad individual como criterio de derecho absoluto, sagrado e inviolable no susceptible de limitaciones, perdiendo su rigidez por fuerza de la evolución social para ceder ante el interés público”.

Se refiere a la enmienda constitucional de 1936, para decir que: “quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no sólo no perjudique a la comunidad sino que sea útil a ella”.

En el aparte b) expresa la Procuraduría que el criterio expuesto en la Reforma de 1936 sirvió de base al Gobierno Nacional, a mediados de 1935, para presentar a la consideración del Parlamento el proyecto de ley sobre dominio y posesión de tierras.

En la letra c) la Procuraduría transcribe pasajes de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, 10 de marzo de 1938 (*Gaceta Judicial*, Tomo XLIX número 1934, páginas 193 y siguientes), 24 de marzo de 1943 (*Gaceta Judicial*, Tomo LV números 1996-97, página 399), 26 de septiembre de 1945 (*Gaceta Judicial*, Tomo LIX números 2022-23-24, página 317); y 11 de diciembre de 1964, aún no publicada en el Órgano de la Corporación, en que se expresa la doctrina respecto a la función social de la propiedad. En este último fallo y en relación con el artículo 30 de la Carta, dice la Corte:

“El canon constitucional no garantiza el dominio privado al extremo de proteger a quien no trabaja los fundos: de allí la reversión con que sanciona (la ley) a los propietarios cuando dejan correr, sin explotar, los lapsos de los artículos 6º de la ley 200 de 1936 y 10 de la 100 de 1944”, agregando: “porque la garantía de la propiedad privada que la Carta preconiza

está condicionada —como lo dice la citada sentencia de 10 de marzo de 1938— a la medida en que aquella responda a los intereses de la colectividad, burlados de tal suerte por quienes mantienen la tierra en abandono”.

Afirma la Procuraduría que el demandante se equivoca cuando considera inexecutable el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, frente al artículo 30 de la Constitución Nacional. “Y su error parte de una premisa inaceptable: la relación de semejanza entre dos instituciones jurídicas completamente distintas, como son la expropiación y la extinción por prescripción extintiva del dominio”. Transcribe algunos pasos de la sentencia de la Corte de 11 de diciembre de 1964.

Insiste aquel despacho en sostener que no puede identificarse el hecho de la extinción del dominio por abandono del titular con la expropiación reglada por el artículo 30 de la Constitución Nacional. Y vuelve a advertir que el inciso 2º, literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961 fue declarado exequible por la sentencia de 1964 a que antes se ha hecho alusión.

Continúa la Procuraduría:

“Tanto la Ley 200 de 1936 como la Ley 135 de 1961 se inspiraron —como dice esta última— ‘en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social’, sin desconocer ni vulnerar el dominio privado y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, pero sí desarrollando el precepto constitucional de que ‘la propiedad es una función social que implica obligaciones’”.

Consideraciones de la Corte

En el estudio hecho por el señor Procurador General de la Nación, al oponerse a la demanda sobre declaratoria de inexecutable que se ha propuesto, se determina con precisión el desarrollo que a través de la evolución jurídico-social, ha tenido el derecho de propiedad como criterio rígidamente individualista, hasta llegar a la reforma constitucional de 1886, que consagró la prevalencia del interés público sobre los derechos de los particulares, cuando éstos resultaren en conflicto con la aplicación de leyes expedidas por motivos de utilidad pública, evolución que vino a definirse en forma más concreta con la reforma constitucional verificada en 1936 y que recoge el artículo 30 de la Codificación actual, que a la letra 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. 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. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

Es un principio incuestionable, de acuerdo con los términos del artículo 30 de la Carta, que a la propiedad para merecer la tutela jurídica del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que “le es intrínsecamente inherente”, función social “que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad”.

En consecuencia, cuando sobre los predios rurales a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, se han dejado de realizar actos posesorios indicadores de una explotación económica, señalados por la ley, durante el lapso que ella establece, se ha omitido cumplir la función social que con el carácter obligatorio se le impone al titular del derecho, que no puede seguir gozando de las garantías estatuidas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad.

Tiene razón la Procuraduría cuando afirma que el demandante para sustentar la acción de inexecutable, ha confundido dos nociones o conceptos claramente distintos en su naturaleza y en sus consecuencias.

El artículo 6º de la citada Ley 200, consagra la extinción del dominio a favor de la nación sobre los predios rurales que se hallen en las situaciones allí previstas. La ley contempla una situación de hecho consistente en el abandono por parte del titular del derecho de propiedad. Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la pro-

iedad, sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado deba ceder a los motivos de “utilidad pública o interés social”, definidos por la ley.

En el caso de extinción del dominio hay presunto abandono del derecho por parte del titular; en la expropiación, “en las modalidades que comprende el artículo 30 de la Constitución, presupone una situación de hecho conforme con las reglamentaciones del ejercicio de la propiedad privada, es decir, que el dueño ha poseído de acuerdo con la función social que le corresponde, pero por motivo de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, hacen necesario el traslado del bien al dominio público mediante sentencia judicial e indemnización previa, o sin éste, por razones de equidad”. Son, pues, dos situaciones jurídicas distintas que están sujetas en su desarrollo a procedimientos diferentes.

La Corte en su sentencia de 11 de diciembre de 1964, dijo:

“La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización”.

Con referencia a algún concepto expuesto por el demandante, son precisamente las leyes dictadas en relación con la propiedad agraria, las que tienden a remediar, entre otros, el hecho comprobado de la concentración de la propiedad territorial en pocas manos, sin que a ella se le esté dando la explotación económica que reclaman los intereses sociales y que la Constitución Nacional le impone al titular del derecho; por ello la Ley 135 de 1961 en su inciso 1º del artículo 12, dijo claramente:

“Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta ley tiene por objeto ...”.

Sólo así se quiere evitar “que se consume una gran injusticia que deja muchas familias colombianas sin las tierras que les da el sustento de cada día ...” como lo dice el actor. Siendo de advertir, por otra parte, que para evitar cualquier injusticia que pueda cometerse en la apli-

cación de la ley, ésta permite que las resoluciones sobre extinción de dominio sean revisables por el Consejo de Estado, como lo dispone el artículo 30 del Decreto ejecutivo número 528 de 1964 en cuya letra e) se estableció: "Las controversias relacionadas con la declaración administrativa de extinción del dominio de propiedad" pasarán a la competencia en única instancia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, competencia de la cual fue privado el órgano judicial, como lo tenía previsto el artículo 8º de la Ley 200 de 1936 objeto de la demanda, precepto éste que fue sustancialmente modificado por el artículo 3º de la Ley 135 de 1961, al atribuirle al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, la facultad de ejercitar las acciones sobre extinción del derecho de dominio por conducto de los procuradores agrarios a que se refiere el artículo 12 de la citada Ley. Por otra parte, los artículos 22, 23, 24 y 25 del estatuto agrario referido, señalan nuevos procedimientos administrativos y términos distintos para llegar a las resoluciones sobre extinción del dominio, resoluciones que, como se ha dejado determinado, debe conocer en forma definitiva el Consejo de Estado. Por este aspecto, pues, el artículo 8º de la Ley 200 de 1936, quedó no solamente modificado, sino tácitamente abrogado por las disposiciones a que se acaba de hacer referencia.

Por lo que dice relación a la acusación de inequidad del inciso 2º literal a) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, se deja consignado que tal precepto fue declarado exequible en virtud de la sentencia, fechada el 11 de diciembre de 1964, y que el referido numeral 2º contiene expresamente como función del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, "adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936". La Corte al tratar esta cuestión hace un detenido estudio sobre la mencionada disposición. Y en alguno de los pasos de la aludida sentencia se dice:

"a) No se quebranta la Constitución con motivo de la facultad conferida a un Ministerio —como lo hizo el artículo 8º de la Ley 200 de 1936— o a un establecimiento público como lo hacen los artículos 3º, a) y 23 de la Ley 135 de 1961, para saber administrativamente si los titulares de tierras que el propio Estado ha adjudicado bajo la condición resolutoria de no ser explotadas durante cierto lapso, han cumplido o no con los deberes que la propiedad y la posesión de las mismas les prescribe. El artículo 6º de la Ley 200 de 1936 impuso a los propietarios de

tierras, bajo la sanción de perder el dominio en favor de la nación, la obligación de poseerlas en forma económica, comprendidas tanto las tierras que fuesen adjudicadas posteriormente como las ya adjudicadas".

Y en otro aparte expresa:

"El artículo 25 de la Ley 135 de 1961 concilia el interés común con el interés privado en aquellos casos en que se haya pronunciado resolución administrativa de extinción del dominio y esté pendiente aún la sentencia que ha de poner fin al título de revisión promovido ante la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la precitada ley.

Decisión:

En mérito de las consideraciones que anteceden la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la jurisdicción constitucional que consagra el artículo 214 de la Carta y de acuerdo con el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 6º de la Ley 200 de 1936.

Segundo. No hay lugar a nuevo pronunciamiento en relación con el inciso 2º, literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961, por cuanto ya fue declarado exequible en sentencia de 11 de diciembre de 1964.

Tercero. El artículo 8º de la Ley 200 de 1936, quedó tácitamente derogado por las disposiciones legales a que se refiere la parte motiva de esta providencia; por tal motivo no es pertinente la declaratoria de inequidad impetrada por el actor, por carencia de materia.

Comuníquese al Ministro de Agricultura y al Gerente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Notifíquese, cópiese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente, previas las formalidades legales.

Ramiro Araújo Grau, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hínestrosa, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Alejandro Bernate, Conjuez; José Joaquín Rodríguez, Conjuez.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario*

CONFISCACION

No puede confundirse con la multa. — Multas.— Su cobro por jurisdicción coactiva y la consignación de aquellas como requisito previo a la interposición de recursos, no contradice el derecho de defensa. — Control jurisdiccional de las leyes. Descansa sobre el principio de la superlegalidad de la Constitución. — Exequibilidad de la parte del artículo 8º de la Ley 1º de 1963, que dispone que el valor de las multas allí previstas “deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas”.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, 22 de noviembre de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*.

En ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano doctor Fernando Gómez Rivera pide a la Corte que declare inexecutable el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, “por la cual se dictan normas sobre reajuste de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones”. Agotado el trámite propio del asunto, procede la Corte a decidir.

La acusación.

Se apresura el actor a expresar, en primer término, que señala como disposiciones constitucionales violadas las contenidas en los artículos 26 y 34 de la Carta y en seguida transcribe el siguiente texto, que es el acusado:

“Artículo 8º El Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Las multas que se fijen por este concepto y, en general, todas las dispuestas por las autoridades laborales y las impuestas por violaciones al control de precios y por acaparamiento o especulación, se cobrarán por jurisdicción coactiva, y su valor deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas. Los dineros recaudados por estas multas los entregará el Gobierno por partes iguales al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS”.

Las razones que aduce el demandante para sustentar la acusación son éstas:

“Primera. Considero que las disposiciones del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963 son inexecutable en cuanto condicionan la interposición de los recursos impugnatorios de las sanciones pecuniarias que se impongan por los conceptos mencionados en dicha norma legal, a la consignación previa del valor de las multas.

“Este procedimiento eminentemente confiscatorio viola las garantías procesales tuteladas por el artículo 26 de la Constitución Nacional según el cual ‘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’.

“La contravención a la observancia de la plenitud de las formas propias de las actuaciones administrativas, en el caso de la restricción establecida por el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, para la interposición de los recursos pertinentes, se configura por el desacato e inobservancia de las siguientes garantías procesales:

“a) El procedimiento gubernativo establecido en el Capítulo II del Decreto-ley 2733 de 1959, en cuyos artículos 13 a 16 se consagran y reglamentan los recursos que proceden contra las actuaciones administrativas de carácter nacional. La restricción condicional del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963 quebranta y enerva de modo principal, los ordenamientos del artículo 16 del Decreto-ley 2733 de 1959, según los cuales, los recursos de apelación deberán otorgarse en el efecto suspensivo, esto es, sin condicionarlos al pago previo del valor de las multas, en los casos de imposición de sanciones pecuniarias;

“b) Las disposiciones del artículo 1059 del Código Judicial, normativo de la calidad de los do-

cumento con eficacia y mérito ejecutivos en el procedimiento por jurisdicción coactiva. Esta norma procesal consagra los siguientes ordenamientos:

“ ‘Artículo 1059. Además de los actos y documentos mencionados en el artículo 982, en estos juicios (de jurisdicción coactiva), prestan también mérito ejecutivo:

“ ‘3º Las copias de las resoluciones definitivas y ejecutorias proferidas por funcionarios competentes en ejercicio de sus funciones, sobre multas que deben ingresar al Tesoro Nacional, Departamental o Municipal’.

“En el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963 se dispone que las multas que taxativamente se mencionan en dicha norma legal se cobrarán por jurisdicción coactiva, esto es, por el procedimiento establecido en los artículos 1058 a 1061 del Código Judicial. Sin embargo, desvirtúa y quebranta los ordenamientos del ordinal 3º del artículo 1059, antes transcrito, en cuanto exige el pago de las multas impuestas mediante providencias no ejecutoriadas.

“Segunda. El procedimiento establecido por el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, en cuanto condiciona la interposición de los recursos pertinentes al pago previo de las multas impuestas, se configura eminentemente confiscatorio y viola la prohibición establecida por el artículo 34 de la Constitución Nacional, que prescribe: ‘Artículo 34. No se podrá imponer pena de confiscación’.”

El Ministerio Público.

Después de sintetizar la acusación, el Procurador estudia con amplitud las razones aducidas por el actor para sustentarla, las refuta y concluye expresando el concepto de que el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963 es exequible, por no contrariar los artículos 26 y 34 de la Constitución que el demandante señala como infringidos, ni ningún otro de la misma obra, todo sin dejar de observar que el acusador, al formular la tacha de inconstitucionalidad por violación del referido artículo 34, omitió expresar los motivos en que ese criterio se funda.

Consideraciones de la Corte.

1. Aunque el actor transcribe inicialmente en su totalidad el texto del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, sin embargo, en la estructura de la acusación se advierte, con absoluta claridad, que toda ella, así en el conjunto como en la singularidad de sus argumentos, se concreta a la parte del artículo citado que ordena consignar previamente el valor de las multas impuestas, y a que se refiere la norma legal, como exigencia para

interponer los recursos contra las providencias que las impongan. En efecto, al iniciar el desarrollo del primer aspecto de la impugnación, expresa el demandante: “Considero que las disposiciones del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963 son *inexequibles en cuanto condicionan la interposición de los recursos impugnatorios de las sanciones pecuniarias que se impongan por los conceptos mencionados en dicha norma legal, a la consignación previa del valor de las multas*”. Y posteriormente, en el segundo aspecto de su ataque, manifiesta: “El procedimiento establecido por el artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, en cuanto condiciona la interposición de los recursos pertinentes al pago previo de las multas impuestas, se configura eminentemente confiscatorio...”. (Subraya la Corte). En ningún pasaje de la demanda se hace alusión alguna a otras determinaciones del referido artículo 8º, lo cual demuestra con evidencia que aquella se circunscribe a la parte que en tal artículo establece el requisito de la consignación previa del valor de las multas, para que puedan interponerse los recursos pertinentes contra las providencias respectivas. Situada, pues, la Corte en este campo preciso en que la demanda la coloca, tendrá que limitarse al mismo examen y decisión.

2. *Es evidente que el artículo 26 de la Carta, según el cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, consagra el derecho individual de defensa, pero no señala, ni sería lógico que señalara —dada su trascendente categoría institucional— las “formas propias de cada juicio”. Estas pertenecen al ámbito de la ley, y lo esencial, dentro del aspecto que aquí interesa destacar, es que nadie pueda ser sancionado sin antes haber sido oído y vencido en juicio, vale decir, que el juzgamiento se produzca de conformidad con las normas legales que regulen el procedimiento respectivo.*

3. *El artículo acusado dispone simplemente en su parte inicial que el Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Pero en ninguna parte de su texto expresa que la imposición de tales sanciones se realice en forma arbitraria, sin sujeción a procedimiento alguno que asegure o preserve el derecho de defensa.*

4. *Sentado lo anterior, se observa que con respecto al cobro de las multas por jurisdicción coactiva y a la consignación de aquéllas como requisito previo a la interposición de los recursos a que haya lugar, todo el razonamiento del demandante parece encaminado a demostrar que la nor-*

ma acusada es contraria a determinados preceptos del Decreto-ley número 2733 de 1969 y al artículo 1059 de la Ley 105 de 1931. Olvida así el actor que tanto aquella como éstos pertenecen a la misma categoría dentro del marco de nuestro derecho positivo, y que siendo atribución del Congreso “interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes” —ordinal 1º del artículo 76 de la Carta— podía el legislador condicionar válidamente la interposición de recursos al pago previo de las multas impuestas.

5. Por otra parte debe recordarse que el control jurisdiccional de las leyes descansa sobre el principio de la superlegalidad de la Constitución, y que, en consecuencia, la función de la Corte, cuando ejerce la facultad que le confiere el artículo 214 de aquella, no es la de estudiar y decidir si el precepto o los preceptos legales acusados armonizan o no con otras disposiciones del mismo orden jerárquico, sino definir si la ley infringe o desconoce el Estatuto Fundamental. Por ello esta Corporación, en sentencia del 3 de abril de 1954, recordada por el Procurador, decía que en un caso análogo al presente:

“La sola lectura de los reparos formulados por el actor pone de manifiesto cómo la demanda se halla, casi en su totalidad, fuera del marco de las reglas que rigen esta clase de juicios. En efecto, es improcedente en una acción de inexecutable poner en relación las disposiciones acusadas con las de capítulos y artículos del Código Civil. La Corte no falla acerca de la ilegalidad sino de la constitucionalidad de las leyes y decretos. Con esto se descarta la necesidad de ver si existe el desacuerdo que el demandante afirma haber encontrado entre las disposiciones que acusa y las del Código Civil a que se refiere”. (*Gaceta Judicial*, Tomo LXXVII, página 542).

6. Finalmente, la afirmación de que el procedimiento establecido por el artículo acusado, en cuanto condiciona la interposición de los recursos pertinentes al pago previo de las multas, “se configura eminentemente confiscatorio y viola la prohibición establecida por el artículo 34 de la Constitución Nacional, ha sido refutada por la Procuraduría en los siguientes párrafos de su respuesta a la demanda.

“Si por confiscación ha de entenderse la apropiación por el Estado y por vía de adjudicación de los bienes de un reo, sin compensación alguna (*Gaceta Judicial*, Tomo XXVI, página 241) no se concibe cómo una multa pueda denominarse confiscación. Es obvio que la ley puede imponer penas, inclusive de multa, por la transgresión de sus mandatos; y mientras tales multas no excedan de lo razonable y no comporten la pérdida

absoluta de los bienes de una persona, no pueden estimarse inconstitucionales, como tampoco lo es la norma que las establezca.

“La ley, por otra parte, es la llamada a establecer los recursos contra las disposiciones de la autoridad, y pueden lícitamente señalar condiciones o requisitos para la interposición de tales recursos. Uno de estos requisitos o condiciones puede ser, para el caso de la apelación contra las providencias de imposición de multas, la consignación previa del valor de la sanción, valor que queda así en depósito en espera de la decisión del recurso. Sistemas análogos se utilizan, v. g., en materia de impuestos liquidados, cuyo monto debe consignarse provisionalmente para protestar contra la imposición. Ni en este caso ni en el que contempla el artículo 8º de la Ley 1ª puede pensarse siquiera en violación de mandatos constitucionales.

“Si la Carta Fundamental no prohíbe hacer exigencias de esta índole, no puede ser contrariada si se imponen. Sostener que la consignación previa del valor de una sanción de multa para poder recurrir, equivale a una confiscación prohibida por el artículo 34 de la Carta, es caer en lamentable confusión de términos”.

Decisión.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Carta y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la parte del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, que dispone que el valor de las multas allí previstas “deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas”.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese, previa comunicación a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, José E. Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

CORTE SUPREMA

Es incompetente para pronunciarse sobre la demanda propuesta contra el Decreto 558 de 1964, el cual fue dictado en ejercicio del mandato que, con respaldo en lo prescrito por el artículo 32 de la Constitución, le dio al Gobierno la Ley 15 de 1959, y la jurisdicción constitucional de la Corte no se extiende a esta clase de decretos. — La Corte se inhibe de pronunciarse sobre la demanda de inexecutable del Deceto 558 de 1964.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., noviembre 23 de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Enrique López de la Pava*.

En ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, el ciudadano doctor Pedro Nel Arbeláez ha demandado de la Corte Suprema la declaración de inexecutable de todo el Decreto 558, de 11 de marzo de 1964, “por el cual se crea la Corporación Financiera del Transporte”.

El demandante transcribe los dieciocho artículos que integran el aludido Decreto 558, afirma que este estatuto quebranta los artículos 30, 32 y 39 de la Carta y expone luego las razones en que funda su opinión sobre este quebranto.

Corrida la demanda en traslado al Procurador General de la Nación, este funcionario expuso su concepto desfavorable a la declaración de inexecutable que se pretende.

El texto del Decreto 558 de 1964 es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 558 DE 1964

“(marzo 11)

“por el cual se crea la Corporación Financiera del Transporte.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones legales y, en especial, de las que le confiere la Ley 15 de 1959 y el Decreto extraordinario número 3289 de 1963,

“Decreta:

“Artículo 1º Créase la Corporación Financiera del Transporte, la cual funcionará como entidad autónoma de economía mixta, con patrimonio propio y personería jurídica.

“Artículo 2º La Corporación Financiera del Transporte tendrá su domicilio principal en Bogotá y podrá establecer sucursales en cualesquiera ciudades del país.

“Artículo 3º La Corporación de que trata el presente Decreto tendrá por objeto el fomento y financiación del transporte automotor por carretera en todas sus modalidades.

“Artículo 4º La Corporación tendrá las siguientes finalidades principales:

“a) Fomentar el debido desarrollo del transporte automotor por carretera, de acuerdo con las necesidades y planes económicos del país, igualmente que estimular para dicho servicio una adecuada organización de las empresas;

“b) Prestar a las empresas asistencia técnica en materia de organización administrativa, programación de rutas y horarios, establecimiento de planes contables y organización de estudios de costos;

“c) Asesorar desde el punto de vista jurídico a las empresas en cuanto a formas de constitución, operación y tráfico;

“d) Realizar las investigaciones de tipo económico, técnico y estadístico, necesarias para mantener informado al Gobierno y a los empresarios, sobre estado de transporte nacional, sistema de operación de las empresas, condiciones de utilización de los equipos, demanda y aprovechamiento de la capacidad transportadora, etc.;

“e) Realizar las importaciones necesarias para el sostenimiento y mejoramiento del servicio público de transporte;

“f) Financiar y realizar con la colaboración privada, la construcción de terminales de transporte, estaciones de servicio, talleres de mantenimiento, garajes, etc., y asumir directa o indirectamente su explotación, cuando lo considere conveniente;

“g) Otorgar a las empresas empréstitos destinados a facilitar la mejor prestación del servicio público de transporte;

“h) En coordinación con los organismos competentes, llevar a cabo planes de vivienda en beneficio de los trabajadores del transporte.

“Artículo 5º El capital autorizado de la Corporación será de 100 millones de pesos, dividido en acciones nominativas de diez pesos cada una, y el cual será suscrito por el Gobierno Nacional y por las empresas transportadoras.

“Artículo 6º El patrimonio de la Corporación estará integrado así:

“Por las sumas que le corresponden como participación en el impuesto a la gasolina, de conformidad con el Decreto 3289 de 1963; por las sumas que llegaren a destinarse en el Presupuesto Nacional; por los aportes de las empresas transportadoras y por las cantidades que las mismas paguen como precio de sus servicios y por los dineros que la Corporación adquiera a cualquier título.

“Artículo 7º La participación de la Corporación en el impuesto a la gasolina de que trata el Decreto 3289 de 1963, se considerará como aporte de capital por parte de la nación, convertible en acciones.

“Artículo 8º Las acciones de la Corporación serán de dos clases: de la clase ‘A’, las que suscriba el Gobierno Nacional; de la clase ‘B’ las que suscriban los transportadores.

“Artículo 9º La suscripción, el pago y las transferencias de acciones, se harán conforme al reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva de la Corporación.

“Artículo 10. La Dirección de la Corporación estará a cargo de una Junta Directiva y la ejecución de los planes y programas a cargo de un Presidente. La Junta Directiva estará integrada por el Ministro de Fomento o su delegado, quien la presidirá; el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación o su delegado; el Jefe del Departamento Administrativo Nacional del

Transporte, quien no podrá delegar, y por dos representantes de los transportadores, de las modalidades de carga y pasajeros, nombrados por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes personales.

“Artículo 11. Son funciones principales de la Junta Directiva:

“a) Designar libremente al Presidente de la Corporación;

“b) Adoptar y reformar los estatutos, para someterlos a la aprobación del Gobierno Nacional;

“c) Fijar la política de la Corporación y trazar sus planes y programas;

“d) Dictar los principios directivos de la política de crédito y asistencia técnica y reglamentar el estudio, aprobación y control de la inversión de los préstamos respectivos;

“e) Adoptar los planes de vivienda para los trabajadores del transporte;

“f) Resolver las solicitudes de crédito, de financiación y de asistencia técnica que se presenten a la Corporación;

“g) Fijar el valor de los servicios que deba prestar la Corporación y aprobar el que deba pagar por los que le sean prestados;

“h) Determinar la organización administrativa de la Corporación y aprobar la creación de sucursales;

“i) Crear los cargos necesarios para la marcha de la entidad, fijar las funciones y asignaciones, los honorarios de trabajo, etc.;

“j) Aprobar el presupuesto de la Corporación;

“k) Aprobar los contratos cuya cuantía sea superior a la suma de \$ 50.000.00;

“l) Expedir el reglamento para negociación de acciones;

“m) Las demás no asignadas expresamente a otros funcionarios.

“Artículo 12. Son funciones del Presidente de la Corporación:

“a) Representar a la Corporación judicial y extrajudicialmente;

“b) Ejecutar la política y los programas adoptados por la Junta Directiva;

“c) Proponer a la Junta Directiva las medidas que considere convenientes, tanto de orden técnico como financiero y administrativo;

“d) Presentar a la Junta Directiva su concepto sobre las solicitudes de crédito y financiación y sobre asistencia técnica sometidas por los

interesados, e informarla sobre el estado de la inversión de los empréstitos otorgados;

“e) Presentar a la Junta Directiva el proyecto de presupuesto;

“f) Celebrar contratos de cuantía no superior a \$ 50.000.00;

“g) Prestar al Departamento Administrativo Nacional del Transporte la colaboración que requiera en el cumplimiento de sus funciones.

“Artículo 13. De las sumas que le correspondan a la Corporación, como participación en el impuesto a la gasolina establecido por el Decreto 3289 de 1963, no se podrá destinar más de un diez (10) por ciento para gastos de administración.

“Artículo 14. Será por cuenta del interesado el pago de los servicios por concepto del estudio del proyecto de inversión, previo el otorgamiento del empréstito, y de la supervigilancia del uso que se haga del mismo.

“La Junta Directiva podrá establecer una tabla de clasificación de las empresas, según su capacidad económica, para el efecto de tasar la proporción en que deban contribuir al valor total de los servicios de asistencia que soliciten.

“Artículo 15. La Corporación estará sometida a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

“Artículo 16. La Auditoría de la Corporación será ejercida por la Contraloría General de la República.

“Artículo 17. El término de duración de la Corporación será de 99 años, pero entrará en liquidación cuando así lo disponga la ley o cuando haya perdido más del 30% de su capital.

“Artículo 18. Disuelta la Corporación, se procederá a su liquidación por el liquidador que designe la Junta Directiva. El liquidador tendrá, aparte de las obligaciones legales inherentes a su cargo, las especiales que corresponden a los liquidadores de sociedades anónimas”.

Las razones en que se apoya el concepto de la violación que el demandante denuncia, pueden sintetizarse así:

A) El Decreto 558 de 1964 infringe el artículo 32 de la Carta por razón de que la Ley 15 de 1959 dio mandato al Gobierno Nacional para intervenir en la industria del transporte automotor, en representación del Estado, en los casos señalados en las letras a, b, c, d y e del artículo 1º, pero “no para crear la Corporación Financiera del Transporte, que ni vislum-

bra ni cita el mandato del legislador. Por tanto, al intervenir el Estado en la creación de este organismo para los transportadores, cuyos fines benéficos nadie desconoce, pero dictados como toda la legislación del transporte por presiones y temores y no para organizar en forma definitiva esta primera industria nacional, lo que lo ha llevado a improvisaciones funestas y a colocar las medidas en franca rebeldía con la Constitución Nacional”.

Agrega luego el actor que, como el Decreto 558 de 1964 dice apoyarse en la Ley 15 de 1959 y que como esta ley no autorizó al Gobierno para crear la Corporación Financiera del Transporte, al hacer esta creación atenta el Decreto aludido contra la Constitución Nacional.

B) “Viola el artículo 30 de la Constitución —dice el demandante— al atentar contra la propiedad privada y los derechos adquiridos, al imponer a los transportadores obligaciones gravosas, y sobre todo por cuanto los deberes a que se somete a los que están vinculados a la industria del transporte, no se hizo de acuerdo con la Constitución, al apoyarse las medidas dictadas por el Gobierno en facultades extraordinarias *pro tempore* que no tenía, y que, aun teniéndolas, el Gobierno no las podía ejercer, por cuanto el intervencionismo de Estado en las industrias se hace por mandato de la ley y expresamente la Constitución prohíbe conceder facultades intervencionistas *pro tempore* en su artículo 32, parte final. Viola el artículo 39 al violar los artículos 30 y 32, por cuanto los tres funcionan armónicamente y no fraccionados; al fraccionarlos en su interpretación, se buscaría habilidosamente la manera de violar la propia Constitución, sistema éste en desuso e inelegante, contra el cual debe reaccionar la honorable Corte, a quien se le ha encomendado la guarda de la Carta Fundamental de la nación”.

C) El Decreto 558 de 1964 dice apoyarse en lo dispuesto por el Decreto extraordinario número 3289 de 1963, pero este último Decreto no autoriza la creación de la Corporación Financiera del Transporte. Además, el mismo Decreto 3289 se dictó en ejercicio de las facultades extraordinarias *pro tempore* que la Ley 21 de 1963 le confirió al Gobierno, y sucede que, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 32 de la Carta, éste no puede intervenir en las industrias mediante el ejercicio de facultades extraordinarias *pro tempore*. De manera que si el Decreto 558 de 1964, tiene por respaldo el 3289 de 1963, quebranta también por este aspecto el artículo 32 de la Constitución.

El Procurador General de la Nación examina y replica los argumentos expuestos por el de mandante y sostiene que todas las disposiciones del Decreto 558 de 1964 son exequibles.

Consideraciones de la Corte

I) El Decreto 558 de 1964 fue dictado por el Gobierno "en uso de sus atribuciones legales y, en especial, de las que le confieren la Ley 15 de 1959 y el Decreto extraordinario número 3289 de 1963".

El artículo 1º de la Ley 15 de 1959, "por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte", dispone en lo pertinente: "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..."

El Decreto 3289 de 1963 se dictó en uso de las facultades extraordinarias que se otorgaron al Gobierno por la Ley 21 de 1963; por él se creó el Departamento Administrativo Nacional del Transporte, se estableció un impuesto sobre las ventas de gasolina y se dispuso en su artículo 4º: "Una vez creada la Corporación Financiera del Transporte, del producto del gravamen de que trata el artículo 2º, se destinará a ella un centavo (\$ 0.01) por galón de gasolina, hasta concurrencia del monto que como aporte del Estado señale el decreto orgánico de la misma. El resto se destinará exclusivamente a la conservación de carreteras nacionales".

Como se ve, el Gobierno dictó el Decreto 558 de 1964 en ejercicio del mandato que le fue dado por el artículo 1º de la Ley 15 de 1959 para intervenir en la industria del transporte

automotor. Ese mandato fue a su vez otorgado en desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional.

El artículo 30 de la Carta consagra el principio del respeto a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos y establece la regla de que, "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

El artículo 32 ibídem dispone que "el Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

Y el artículo 39 ibídem establece el principio de la libre escogencia de profesión u oficio, señala algunos requisitos para ejercer ciertas profesiones y dispone finalmente: "También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos".

Al crear la "Corporación Financiera del Transporte" y señalar sus finalidades y su funcionamiento mediante el Decreto 558 de 1964, el Gobierno no hizo otra cosa que ejercitar el mandato intervencionista que le dio la Ley 15 de 1959. El artículo 32 de la Carta autoriza al legislador para conferir este mandato al Gobierno, y a su turno el Poder Ejecutivo que recibe dicho mandato lo desarrolla y pone en ejecución por los medios de que dispone, esto es, por decretos, resoluciones y órdenes.

Ahora bien: el artículo 214 de la Carta consagra la jurisdicción constitucional de la Corte y contrae esa jurisdicción al conocimiento de las acciones de inexecuibilidad que se promuevan contra las leyes que dicta el Congreso, contra los proyectos de ley que el Gobierno objete por inconstitucionales y contra los decretos que el propio Gobierno dicta en ejercicio de las atribuciones de que trata el artículo 121 y los ordinales 11 y 12 del artículo 76 de la misma Constitución Nacional. La jurisdicción constitucional de la Corte está señalada de manera taxativa y no puede por tanto extenderse a ningún otro acto diferente de los indicados en el aludido artículo 214 de la Carta. Confirma esta conclusión el texto del artículo 216 ibídem al atribuir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las acusaciones por in-

constitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, "cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 76, y el artículo 121 de esta Constitución".

Como, según lo que viene expuesto, el Decreto 558 de 1964, por el cual se crea la Corporación Financiera del Transporte, fue dictado en ejercicio del mandato que, con respaldo en lo prescrito por el artículo 32 de la Constitución Nacional, le dio al Gobierno la Ley 15 de 1959, y como la jurisdicción constitucional de la Corte no se extiende a esta clase de decretos, se concluye que la misma Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la demanda de inexecutable propuesta contra el expresado Decreto 558 de 1964.

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional y oído el concepto del Pro-

curador General de la Nación, se inhibe de pronunciarse sobre la demanda de inexecutable del Decreto 558 de 1964, por el cual se crea la Corporación Financiera del Transporte.

Cópiese, publíquese, notifíquese y archívese este negocio.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Ricardo Ramírez L.
Secretario.*



EXTRANJEROS

Los empleos que no “lleven anexa autoridad o jurisdicción” pueden ser desempeñados por aquellos. — Derechos políticos. — Pertenecen sólo a los colombianos. El derecho de los extranjeros de ocupar cargos públicos que no lleven anexa jurisdicción o autoridad no es un derecho político, sino civil. — Inexequibilidad del artículo 23 del Decreto-ley número 1698 de 1964 en cuanto exige para ser empleado subalterno de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las calidades de colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 16 de diciembre de 1967.

Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero*.

El ciudadano colombiano Ricardo Camargo Sierra, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, formuló demanda de inexequibilidad contra el artículo 23 del Decreto-ley número 1698 de 1964 “al referirse al artículo 6º, ordinal a) (del mismo Decreto), que dice así: ‘ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio’ ”.

Disposiciones acusadas

“Artículo 23. Para ser empleado subalterno de la Rama Jurisdiccional del Poder Público o de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se requieren las mismas condiciones generales señaladas en el artículo 6º, excepto las relacionadas en los apartes c) e i). Pero en las elecciones o nombramientos de dicho personal subalterno se preferirá a los abogados titulados y a quienes hayan terminado estudios de derecho”.

“A medida que las circunstancias lo aconsejan, el Gobierno podrá organizar concursos para el nombramiento de los empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el objeto de incorporarles a la Carrera Judicial”.

“Artículo 6º Además de los requisitos y calidades especiales establecidos por la Constitución o la Ley, en cada caso, para pertenecer a la

Carrera Judicial se exigen las siguientes condiciones generales:

“a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio”.

Empieza diciendo el demandante que esa preceptuación viola flagrantemente el artículo 15 de la Carta, puesto que los empleos que no “lleven anexa autoridad y jurisdicción” pueden ser desempeñados por extranjeros. Agrega que esa norma no establece excepciones, y por ende, los extranjeros pueden ser subalternos de la Rama Jurisdiccional.

Este último aserto lo fortalece con citas de los doctores Tulio Enrique Tascón, Francisco de Paulina Pérez y José J. Caicedo Castilla, quienes coinciden en la tesis.

Escribe, además, el impugnador que al requerir el decreto la calidad de colombiano de nacimiento para desempeñar empleos subalternos en la Rama Jurisdiccional, viola el mentado precepto porque éste únicamente exige la calidad de ciudadano en ejercicio para desempeñar empleos públicos que “lleven anexa autoridad o jurisdicción” y es obvio que dichos funcionarios no tienen tales calificaciones.

Concepto Fiscal

Por impedimento del señor Procurador General de la Nación, emitió concepto el señor Procurador Primero Delegado en lo Penal, en la forma siguiente:

“Es cierto que el artículo 15 de la Constitución Nacional, exige expresamente que ‘la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para

desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”’.

“Pero también es cierto que la ley puede exigir ‘las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos en los casos no previstos en la Constitución’ como literalmente lo ordena el artículo 62 de la Constitución Nacional”.

“En estas circunstancias, cuando la Constitución autoriza al legislador, para exigir calidades y antecedentes para el desempeño de ciertos empleos, entre los cuales están los de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y del Contencioso-Administrativo, en los casos no previstos por ella, ¿cómo decir que se viola la Carta Fundamental? Que para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción sea requisito constitucional, la ciudadanía en ejercicio, no quiere decir, en manera alguna, que la ley no pueda exigir otra clase de requisitos, entre los cuales está la ciudadanía en ejercicio y la nacionalidad por nacimiento”.

“Por consiguiente los artículos 23 y 69 del Decreto-ley número 1698 de 1964, no violan en forma alguna lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución Nacional y por el contrario, tienen sólido respaldo constitucional en lo preceptuado en el artículo 62 de la misma, ni ninguna otra norma de la Carta”.

Considera la Corte

El problema debe estudiarse desde los dos aspectos que presenta la disposición acusada: la ciudadanía en ejercicio y la calidad de colombiano por nacimiento, pues que ambos problemas requieren, desde el punto de vista constitucional, enfoques diferentes.

I. *El artículo 15 del Estatuto Fundamental consagra los derechos tradicionalmente considerados como políticos: la facultad de elegir, la de ser elegido y la de desempeñar empleos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Para ejercerlos exige, como condición necesaria, la calidad de ciudadano en ejercicio, porque ellos son, precisamente, la surgente de tal calidad. La existencia o no de ésta es la que distingue a los residentes en un país entre quienes intervienen en la vida política de la nación y en el desempeño de los empleos que a ésta hacen relación (los que llevan anexa autoridad o jurisdicción) de quienes, teniendo los mismos derechos civiles y gozando de las mismas garantías sociales que los primeros, no poseen los derechos políticos, que están reservados a los nacionales. Ciudadanía y capacidad de intervenir en el sentido expresado en la vida nacional son una misma cosa.*

La suprema ley, de otra parte, consagra para el ciudadano colombiano el derecho a demandar la inexecutable de las leyes y de ciertos decretos, con la finalidad de que contribuya, con su demanda, a la defensa de las normas superiores, razón por la cual algunos de nuestros tratadistas han agregado, a las categorías clásicas de los derechos políticos, éste, que en muchos países no existe.

Varias disposiciones constitucionales, como los artículos 94, 100, 115, 133, 139, 144, 146, 150, 155, 157 y 158 preceptúan que para ocupar los cargos en ellas especificados se debe ser ciudadano no suspenso o en ejercicio de la ciudadanía.

Lo que significa que la regla general de que todo residente en Colombia tiene derecho para ocupar un empleo público, sufre excepciones: que los cargos que lleven anexa autoridad o jurisdicción y otros especialmente definidos sólo pueden ser ocupados por ciudadanos, es decir, por colombianos mayores de veintitrés años, o sea que niega a los extranjeros los derechos políticos.

Resulta, por tanto, que la exigencia de la ciudadanía en ejercicio es una función privativa de las normas de la Carta, ya sea para definir los derechos políticos, ya para la ocupación de determinados cargos. Si fuese de otra manera, querría decir que la ley, o una norma inferior, al requerir esa condición para el ejercicio de un derecho, estaría pidiendo algo que el propio Estatuto Constitucional no quiso exigir sino para ciertos casos, manifestando así su voluntad superior de que para los otros no se exigiese.

Y también, por esta última razón, si la ley se abroga el derecho de exigir la condición de ciudadano para los casos no contemplados en la Constitución, asume no el papel de medio de desarrollar los preceptos de la Ley de Leyes sino el de adicionarlos o enmendarlos, lo que sobrepasa el radio de acción del legislador; ora sea del ordinario, ora del que, a virtud de autorizaciones extraordinarias, cumple esa función.

Esto ha ocurrido en el caso, y por ello la disposición acusada, en cuanto demanda la ciudadanía a los empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es inconciliable con los artículos 94, 100, 115, 133, 139, 144, 150, 155, 157 y 158 de la Carta y viola directamente el artículo 15 al excluir a los menores de edad, ya que la Constitución no requiere la condición de ciudadano para desempeñar cargos que no lleven tal autoridad o jurisdicción. Lo que implica, también, una clara violación del artículo 2º de la misma.

Pero es más:

El derecho que tienen los extranjeros de ocupar cargos públicos que no lleven anexa jurisdicción o autoridad, por disposición del artículo 15 de la Constitución no es un derecho político sino un derecho civil en el sentido que le da a esta expresión el propio Título III de la Ley de Leyes. Y los extranjeros tienen en Colombia los mismos derechos civiles que los colombianos, salvo algunas limitaciones legales que se impongan, pero sólo por razones de orden público, para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de alguno determinado (artículo 11).

Luego el artículo acusado, al igualar ese derecho a los derechos políticos y negarle a los extranjeros un derecho civil que la norma fundamental les otorgó, viola el artículo 15 y el 11 de la Codificación Constitucional.

No es obstáculo para llegar a esta conclusión el artículo 62 de la Ley Fundamental como lo piensa el señor Procurador ad-hoc, por dos razones: Porque en cuanto a las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos requeridos por la Constitución, ésta entiende que no han de exigirse para otros cargos, y porque el artículo 62 precisamente da al legislador esa facultad para los casos "no previstos en la Constitución" y ésta prevé que sólo para los empleos que llevan anexa jurisdicción o autoridad, y para los específicamente reglamentados por ella, se exija la ciudadanía en ejercicio.

II. En cuanto a la nacionalidad por nacimiento, cabe decir:

El contexto de la Constitución indica que todos los nacionales colombianos, sea por nacimiento o por adopción, tienen iguales derechos. Y solamente para algunos casos —bastante restringidos— como para ser Presidente de la República, Senador, Magistrado de la Corte Suprema, Consejero de Estado, Magistrado de Tribunal, Juez, Procurador General de la Nación, Fiscal del Consejo de Estado, de Tribunal Superior, de Juzgado Superior o de Circuito, establece el requisito de la nacionalidad por nacimiento.

Esto traduce, al igual que en el caso anterior, que no dejó a ninguna otra norma inferior la facultad de exigirlo, y por lo mismo campean en favor de la tesis de la inexistencia de las razones que se dieron en el aparte anterior, si se quiere con mayor fortaleza por ser más excepcional, en las preceptuaciones de la Carta, la necesidad de ser colombiano por nacimiento para ejercer determinados empleos o determinadas funciones que la de ser ciudadano en ejercicio.

Si la ley pudiera exigir la nacionalidad por nacimiento a empleados o funcionarios a quienes la Constitución no se las exige, ésta asumiría el papel de igualar en ese sentido, a quienes la Suprema Norma no quiso igualar con quienes han de desempeñar los cargos ya enumerados. Vale decir, rebasaría el ámbito de sus capacidades, preceptuando sobre materia reservada al Estatuto Fundamental.

Por lo demás, el artículo acusado desconoce a los colombianos por adopción, que son nacionales también conforme al precepto 8º de la Carta, la aptitud para desempeñar empleos subalternos en la Rama Jurisdiccional del Poder Público o de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en clara oposición al texto 15 del dicho Estatuto que reconoce en ellos tal aptitud aun para el desempeño de puestos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

Hay, pues, violación de las mismas normas citadas y del principio de igualdad de los derechos de los residentes en Colombia contenidos implícitamente en todas las disposiciones de los artículos 16 a 51 de la Constitución, que no admite otras excepciones que las que este mismo estatuto reglamenta.

Decisión

Por cuyas razones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de su función de guardiana de la Constitución Nacional,

Decide:

ES INEXEQUIBLE, por inconstitucional, el artículo 23 del Decreto-ley número 1698 de 1964 en cuanto exige para ser empleado subalterno de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las calidades de colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

Cópiese, notifíquese, publíquese y comuníquese al Ministerio de Justicia.

Eduardo Fernández Botero, Ramiro Araújo Grau, José E. Arboleda Valencia, Pedro Castillo Pineda, Conjuez; Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Gonzalo Vargas Rubiano, Conjuez; Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

INDICE GENERAL

	<i>Pág.</i>		<i>Pág.</i>
EDUCACION PUBLICA. Sentencia de enero 27 de 1967. — Exequibilidad del artículo 4º del proyecto de ley, “por la cual se fomenta la educación secundaria en el Chocó y se dictan otras disposiciones”. Magistrado ponente: doctor Crótatas Londoño	9	proyecto de ley, por la cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se da una autorización a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones. Magistrado ponente: doctor Aníbal Cardoso Gaitán	43
PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY NUEVA. Sentencia de febrero 6 de 1967. — Exequibilidad de los artículos 1º, 3º y 5º del Decreto legislativo número 2323 de 1965. No hay lugar a hacer pronunciamiento alguno sobre el artículo 4º del mismo Decreto número 2323 de 1965, por no hallarse vigente dicha norma. Magistrado ponente: doctor Enrique López de la Pava	13	ESTADO DE SITIO. Sentencia de abril 8 de 1967. — Exequibilidad del Decreto 994 de 1966. Magistrado ponente: doctor Adán Arriaga Andrade	46
OBJECIONES PRESIDENCIALES. Sentencia de febrero 9 de 1967. — Exequibilidad del artículo quinto (5º) del proyecto de ley, “por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania en el Departamento de Caldas”. Magistrado ponente: doctor Gustavo Fajardo Pinzón	19	ESTADO DE SITIO. Sentencia del 11 de abril de 1967. — Es exequible el Decreto 2686, con excepción de su artículo 2º. Es inconstitucional y, por lo tanto, inexecutable el artículo segundo (2º) del Decreto 2686 de 1966, en cuanto ordena imponer a los colombianos por adopción la sanción de cancelación de la carta de naturaleza y, como consecuencia de ello, su expulsión del territorio de la República; por lo tanto, es inexecutable el párrafo del mismo artículo en cuanto provee a la manera de proceder a la cancelación de tal carta. Magistrado ponente: doctor Gustavo Fajardo Pinzón	53
TRIBUNAL SUPERIOR DISCIPLINARIO. Sentencia de febrero 9 de 1967. — Inexecutable de los artículos 37, 38, 39 y 42 del Decreto número 1698 de 1964. Magistrado ponente: doctor Samuel Barrientos Restrepo	22	Salvamento de voto de los Magistrados: doctores Flavio Cabrera Dussán, Simón Montero Torres, Humberto Barrera Domínguez y Eduardo Fernández Botero	60
Salvamento de voto del Magistrado: doctor Ramiro Araújo Grau	29	ESTADO DE SITIO. Sentencia de abril 12 de 1967. — Exequibilidad del Decreto 3398 de 1965. Inexecutable del artículo 34 en cuanto expresa: “De las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente. De la infracción señalada en el artículo 31 de este Decreto conocerá, en tiempo de paz, la autoridad de policía correspondiente”. Magistrado ponente: doctor Aníbal Cardoso Gaitán	66
CODIGOS. Sentencia de febrero 10 de 1967. — Exequibilidad del efecto 2º del artículo 1º de la Ley 27 de 1963; del artículo 3º del Decretoley 2525 de 1963. Magistrado ponente: doctor Eduardo Fernández Botero	32	ESTADO DE SITIO. Sentencia del 28 de abril de 1967. — Exequibilidad de los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto legislativo 697 de 1966. Magistrado ponente: doctor Ramiro Araújo Grau	71
FOMENTO DE LA ECONOMIA NACIONAL. Sentencia de marzo 14 de 1967. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 101 de 1963. Magistrado ponente: doctor Antonio Moreno Mosquera	37		
EDUCACION PUBLICA. Sentencia de marzo 30 de 1967. — Inexecutable del artículo 5º del			

	<i>Pág.</i>		<i>Pág.</i>
ESTADO DE SITIO. Sentencia de mayo 24 de 1967. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 2351 de 1965, "por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo". Magistrado ponente: doctor Aníbal Cardoso Gaitán	75	FISCALIZACION DE LOS DINEROS OFICIALES. CELEBRACION DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INSTRUCCION PUBLICA NACIONAL. LIBERTAD DE ENSEÑANZA.	
Salvamento de voto del doctor Carlos Peláez Trujillo	80	Sentencia de 28 de junio de 1967. — Exequibilidad de la Ley 141 de 1961 en cuanto dio el carácter de normas legales permanentes a las disposiciones contenidas en el Decreto 251 de 1958 en relación con la primera parte del artículo 6º; ordinales a), b), c), d), i), l), m) y n) del artículo 8º y artículos 9º, 10, 11, 12 y 15 del dicho Decreto. Magistrado ponente: doctor Efrén Osejo Peña	110
COSA JUZGADA. Sentencia de mayo 24 de 1967. — Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo 2351 de 1965. Magistrado ponente: doctor Antonio Moreno Mosquera	82	SUSTRACCION DE MATERIA. Sentencia de julio 6 de 1967. — No hay lugar a pronunciamiento alguno sobre las disposiciones acusadas. Magistrado ponente: doctor Luis Fernando Paredes A.	122
COSA JUZGADA. Sentencia de mayo 24 de 1967. — Estése a lo resuelto en esta misma fecha sobre la demanda de inexecutable del Decreto legislativo 2351 de 1965. Magistrado ponente: doctor Antonio Moreno Mosquera	83	ESTADO DE SITIO. Sentencia de julio 17 de 1967. — Inexecutable total del Decreto 235 de 1966. Magistrado ponente: doctor Ignacio Gómez Posse	125
ESTADO DE SITIO. Sentencia del 22 de junio de 1967. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 1594 de 1966, por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna y se dictan otras disposiciones. Magistrado ponente: doctor Simón Montero Torres	84	Salvamento de voto del Magistrado: doctor Efrén Osejo Peña	127
Salvamento de voto del Magistrado: doctor Carlos Peláez Trujillo	87	AUTORIZACIONES ESPECIALES AL GOBIERNO. Sentencia de agosto 26 de 1967. — Exequibilidad de los artículos 3º de la Ley 17 de 1952, 1º y 2º del Decreto 3129 de 1954. — No hay lugar a hacer declaración ninguna respecto del artículo 1º del Decreto 3739 de 1954. — Tampoco se hace declaración alguna con relación al artículo 21 del reglamento establecido por el artículo 2º del Decreto 3139 de 1954, por sustracción de materia. Magistrado ponente: doctor Arturo C. Posada	129
EDUCACION PUBLICA. Sentencia del 22 de junio de 1967. — Inexecutable de los artículos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 del proyecto de ley, "por la cual se funda el Colegio Nacional 'Francisco Eustaquio Alvarez', en el Municipio de Gigante...". — Exequibilidad de los artículos 1º y sus párrafos 2º, 5º y 11. Magistrado ponente: doctor Humberto Barrera Domínguez	89	FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Sentencia de 5 de septiembre de 1967. — Exequibilidad del Decreto 325 de 1959, párrafo del artículo 12. Magistrado ponente: doctor Arturo C. Posada	138
Salvamento de voto del Magistrado Anibal Cardoso Gaitán	94	Salvamento de voto del doctor Aníbal Cardoso Gaitán	143
COSA JUZGADA. Sentencia de junio 27 de 1967. — Estése a lo resuelto en la sentencia con fecha 10 de febrero de 1967. Magistrado ponente: doctor Luis Fernando Paredes A.	95	SUSTRACCION DE MATERIA. Sentencia de septiembre 6 de 1967. — No hay lugar a proveer en el fondo sobre las disposiciones acusadas (Decreto 2613 de 1956, artículos 1º, 2º y 3º). Magistrado ponente: doctor Victor G. Ricardo	144
COSA JUZGADA. Sentencia de junio 27 de 1967. — Estése a lo resuelto en sentencia de 22 de junio de 1967. — Magistrado ponente: doctor Ignacio Gómez Posse	97	ESTADO DE SITIO. Sentencia de septiembre 6 de 1967. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 1595 de 1966, por el cual se dictan algunas disposiciones relativas al impuesto sobre	
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. Sentencia de junio 28 de 1967. — Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 9º, 10, 15, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 de la Ley 3ª de 1961. Magistrado ponente: doctor Gustavo Fajardo Pinzón	98		

	<i>Pág.</i>		<i>Pág.</i>
las ventas y se modifican y suspenden otras. Magistrado ponente: doctor Osejo Peña	146	artículo 5º de la ley mencionada, con la limitación a que se refiere el numeral 1º de la parte resolutive de esta providencia. — Inexequibilidad del artículo 7º de la Ley 34 de 1966. Magistrado ponente: doctor Samuel Barrientos Restrepo	168
SOCIEDADES MUTUARIAS. FONDOS DE EMPLEADOS. Sentencia de septiembre 13 de 1967. — Exequibilidad de los artículos 1º, 3º literales b) y e), y 11, literal e) del Decreto-ley 1587 de 1963. — Inexequibilidad del artículo 13, pero únicamente en cuanto deja al arbitrio de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y del Consejo Nacional de Cooperativas la fijación de la cuantía de la cuota de sostenimiento de aquélla. Magistrado ponente: doctor Samuel Barrientos Restrepo	152	Salvamento de voto de los Magistrados: Adán Arriaga Andrade, Ramiro Araújo Grau	173
FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Sentencia de 16 de septiembre de 1967. — Exequibilidad del literal g) del artículo 7º del Decreto-ley 1345 de 1959 y el artículo 3º del Decreto-ley 1960 de 1959. No es el caso de proveer de fondo sobre el Decreto 3387 de 1959. Magistrado ponente: doctor Julio Roncallo A.	160	DERECHO DE PROPIEDAD. Sentencia de noviembre 6 de 1967. — Exequibilidad del artículo 6º de la Ley 200 de 1936. En relación con el inciso 2º, literal a), artículo 3º de la Ley 135 de 1961, estése a lo resuelto en sentencia de 11 de diciembre de 1964. No es pertinente la declaratoria de inexequibilidad del artículo 8º de la Ley 200 de 1936, por carencia de materia. Magistrado ponente: doctor Ignacio Gómez Posse	174
SUSTRACCION DE MATERIA. No hay lugar a pronunciarse sobre la acción de inexequibilidad que se ejercita en relación con el artículo 393 del Decreto número 0250 de 1958. Magistrado ponente: doctor Enrique López de la Pava	166	CONFISCACION-MULTAS. Sentencia de noviembre 22 de 1967. — Exequibilidad de la parte del artículo 8º de la Ley 1ª de 1963, que dispone que el valor de las multas allí previstas “deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas”. Magistrado ponente: doctor Julio Roncallo Acosta	180
DIVISIONES TERRITORIALES DE LOS DEPARTAMENTOS. Sentencia del 19 de octubre de 1967. — Inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 34 de 1966, en cuanto declara de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, una faja de terreno que pertenece o forma parte del Municipio de Valparaiso. — Inexequibilidad del artículo 3º de la misma Ley 34 de 1966, en cuanto da intervención al Gobernador de Antioquia en “las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º de ella”. — Exequibilidad del		CORTE SUPREMA. Sentencia de 23 de noviembre de 1967. La Corte se inhibe de pronunciarse sobre la demanda de inexequibilidad del Decreto 558 de 1964. Magistrado ponente: doctor Enrique López de la Pava	183
		EXTRANJEROS. DERECHOS POLITICOS. Sentencia de 16 de diciembre de 1967. — Inexequibilidad del artículo 23 del Decreto-ley 1698 de 1964, en cuanto exige para ser empleado subalterno de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las calidades de colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. Magistrado ponente: doctor Eduardo Fernández Botero	188

INDICE CRONOLOGICO DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE

<i>Año</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha Sent.</i>	<i>Pág.</i>	<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sent.</i>	<i>Pág.</i>
1936	200	Noviembre 6/67	174	1965	3398	Abril 12/67	66
1952	17	Agosto 26/67	129	1966	235	Julio 17/67	125
1961	3	Junio 28/67	98	1966	994	Abril 8/67	46
1961	135	Noviembre 6/67	174	1966	697	Abril 28/67	71
1961	141	Junio 28/67	110	1966	1594	Junio 22/67	84
1963	27	Febrero 10/67	32	1966	1594	Junio 27/67	97
1963	1	Noviembre 22/67	180	1966	1595	Septiembre 6/67	146
1963	101	Marzo 14/67	37	1966	2686	Abril 11/67	53
1966	34	Octubre 19/67	168				
<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sent.</i>	<i>Pág.</i>	<i>Objeciones Presid.</i>	<i>Fecha Sent.</i>	<i>Pág.</i>	
1954	3129	Agosto 26/67	129	Proyecto de ley, por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de fundación de la ciudad de Pensilvania en el Departamento de Caldas.	Febrero 9/67	19	
1956	2613	Septiembre 6/67	144				
1957	1345	Septiembre 16/67	160	Proyecto de ley, "por la cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se da una autorización a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones".	Marzo 30/67	43	
1958	250	Octubre 18/67	166				
1959	325	Septiembre 5/67	138				
1959	1960	Septiembre 16/67	160	Proyecto de ley, "por la cual se funda el Colegio Nacional 'Francisco Eustaquio Alvarez' en el Municipio de Gigante...".	Junio 22/67	89	
1959	3387	Septiembre 16/67	160				
1963	1587	Septiembre 13/67	152				
1963	2525	Febrero 10/67	32				
1963	2525	Junio 27/67	95				
1964	558	Noviembre 23/67	183				
1964	1698	Febrero 9/67	22				
1964	1698	Diciembre 16/67	188				
1965	1752	Julio 6/67	122				
1965	2323	Febrero 6/67	13				
1965	2351	Mayo 24/67	75				
1965	2351	Mayo 24/67	82				
1965	2351	Mayo 24/67	83				

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

<i>Año</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
1966	34. Artículo 1º, en cuanto declara de utilidad pública, con destino al ensanche y desarrollo del corregimiento de La Pintada, en el Municipio de Santa Bárbara, una faja de terreno que pertenece o forma parte del Municipio de Valparaíso.			1964	1698. Artículos 37, 38, 39 y 42.	Febrero 9/67	22
	Artículo 3º, en cuanto da intervención al Gobernador de Antioquia en "las compras o negociaciones directas de los terrenos y mejoras que comprenden las zonas a que se refieren los artículos 1º y 2º" de ella.			1964	1698. Artículo 23, en cuanto exige para ser empleado subalterno de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las calidades de colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.	Diciembre 16/67	188
	Artículo 7º.	Octubre 19/67	168	1965	3398. Artículo 34, en cuanto expresa: "De las infracciones de que tratan los artículos 28, 30, 32 y 33 del presente Decreto, cometidas por particulares, conocerán en tiempo de paz los Jueces Superiores del Distrito Judicial correspondiente. De la infracción señalada en el artículo 31 de este Decreto conocerá, en tiempo de paz, la autoridad de policía correspondiente".	Abril 12/67	66
<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
1963	1587. Artículo 13, pero únicamente en cuanto deja al arbitrio de la Superintendencia Nacional de Cooperativas y del Consejo Nacional de Cooperativas la fijación de la cuantía de la cuota de sostenimiento de aquélla.	Septiembre 13/67	152	1966	235.	Julio 17/67	125
				1966	2686. Artículo 2º, en cuanto ordena imponer a los colombianos por adopción la sanción de cancelación de la carta de naturaleza		

<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Año</i>	<i>Proyecto de ley</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
	y, como consecuencia de ello, su expulsión del territorio de la República; por lo tanto, es inexecutable el párrafo del mismo artículo en cuanto provee a la manera de proceder a la cancelación de tal carta.	Abril 11/67	53		cual se concede un auxilio al Colegio de Boyacá, se da una autorización a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”.	Marzo 30/67	43
				1967	Artículos 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 del proyecto de ley, “por la cual se funda el Colegio Nacional ‘Francisco Eustaquio Alvarez’ en el Municipio de Gigante...”.	Junio 22/67	89
<i>Año</i>	<i>Proyecto de ley</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>				
1967	Artículo 5º del proyecto de ley, “por la						

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES ANALIZADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS

<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
Plebiscito 1º de diciembre/57				<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>		
Art. 13		Abril 28/67	73	30	"	Junio 22/67	93
<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>			30	"	Julio 17/67	126
2	"	Agosto 26/67	129	30	"	Septiembre 5/67	139
2	"	Octubre 19/67	169	30	"	Octubre 19/67	169
2	"	Diciembre 16/67	189	30	"	Noviembre 6/67	175
3	"	Agosto 26/67	130	30	"	Noviembre 23/67	183
4	"	Agosto 26/67	129	32	"	Abril 8/67	50
5	"	Octubre 19/67	169	32	"	Agosto 26/67	129
7	"	Junio 28/67	104	32	"	Noviembre 6/67	175
7	"	Agosto 26/67	135	32	"	Noviembre 23/67	183
8	"	Diciembre 16/67	190	33	"	Abril 12/67	69
11	"	Diciembre 16/67	190	34	"	Noviembre 22/67	180
12	"	Junio 28/67	114	37	"	Marzo 14/67	38
12	"	Julio 17/67	126	39	"	Octubre 18/67	166
15	"	Diciembre 16/67	188	39	"	Noviembre 23/67	183
16	"	Abril 11/67	57	40	"	Octubre 18/67	166
18	"	Agosto 26/67	130	41	"	Enero 27/67	11
25	"	Abril 12/67	70	41	"	Marzo 30/67	44
26	"	Abril 11/67	61	41	"	Junio 22/67	90
26	"	Abril 12/67	70	41	"	Junio 28/67	113
26	"	Octubre 18/67	166	43	"	Marzo 14/67	38
26	"	Octubre 19/67	169	43	"	Septiembre 6/67	150
26	"	Noviembre 22/67	180	43	"	Septiembre 13/67	153
27	"	Abril 11/67	61	44	"	Junio 28/67	117
27	"	Abril 12/67	70	50	"	Junio 28/67	116
28	"	Abril 11/67	58	55	"	Febrero 9/67	22
28	"	Abril 12/67	70	55	"	Mayo 24/67	83
29	"	Agosto 26/67	136	55	"	Junio 22/67	85
30	"	Febrero 6/67	13	55	"	Septiembre 13/67	153
30	"	Marzo 14/67	37	56	"	Junio 22/67	85
				57	"	Junio 22/67	85

<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	
<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>			<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>			
58	"	Febrero 9/67	22	80	"	2	Agosto 26/67	
58	"	Junio 22/67	85	81	"		Febrero 10/67	
59	"	Junio 28/67	112	81	"	3	Agosto 26/67	
59	"	Agosto 26/67	129	90	"		Enero 27/67	
60	"	Marzo 14/67	37	90	"		Febrero 9/67	
60	"	Junio 28/67	112	94	"		Diciembre 16/67	
60	"	5	Agosto 26/67	131	96	"	Febrero 9/67	
62	"	Febrero 9/67	28	97	"	3	Febrero 9/67	
62	"	Junio 28/67	101	100	"		Diciembre 16/67	
62	"	Agosto 26/67	129	102	"		Febrero 9/67	
62	"	Diciembre 16/67	189	115	"		Diciembre 16/67	
64	"	Junio 28/67	103	118	"	8	Abril 28/67	
64	"	Agosto 26/67	129	118	"	8	Mayo 24/67	
73	"	2	Octubre 19/67	169	118	"	8	Junio 22/67
76	"	1-10	Enero 27/67	10	118	"	8	Septiembre 6/67
76	"	Febrero 9/67	20	120	"	13	Enero 27/67	
76	"	2-12	Febrero 10/67	33	120	"	13	Marzo 30/67
76	"	15	Marzo 14/67	38	120	"	19	Abril 8/67
76	"	4-20	Marzo 14/67	39	120	"	7	Abril 11/67
76	"	1-2	Marzo 30/67	44	120	"	7	Abril 12/67
76	"	12	Abril 8/67	50	120	"	13	Junio 22/67
76	"	2	Mayo 24/67	75	120	"	14-13	Junio 28/67
76	"	Mayo 24/67	83	120	"	7	Julio 6/67	
76	"	12	Junio 22/67	85	120	"		Septiembre 13/67
76	"	1-2-10	Junio 22/67	90	120	"	14	Octubre 19/67
76	"	19-20	Junio 22/67	90	121	"		Abril 8/67
76	"	13-20-18	Junio 28/67	101	121	"		Abril 11/67
76	"	10-5	Junio 28/67	115	121	"		Abril 12/67
76	"	11	Julio 17/67	126	121	"		Abril 28/67
76	"	4-12	Agosto 26/67	129	121	"		Mayo 24/67
76	"	2-3-4-5	Agosto 26/67	131	121	"		Mayo 24/67
76	"	9-12	Septiembre 5/67	139	121	"		Mayo 24/67
76	"	Septiembre 13/67	153	121	"			Junio 22/67
76	"	12	Septiembre 16/67	160	121	"		Junio 27/67
76	"	1	Noviembre 22/67	182	121	"		Junio 28/67
78	"	5	Marzo 14/67	41	121	"		Julio 6/67
78	"	5	Junio 28/67	101	121	"		Julio 17/67
78	"	5	Junio 28/67	112	121	"		Septiembre 6/67
79	"	Febrero 10/67	35	121	"			Septiembre 6/67
80	"	Febrero 10/67	33	121	"			Septiembre 13/67

<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
<i>Artículo C.N.</i>				<i>Artículo C.N.</i>			
121	"	Octubre 18/67	166	170	"	Abril 28/67	72
132	"	Junio 28/67	101	170	"	Julio 6/67	123
133	"	Diciembre 16/67	189	172	"	Agosto 26/67	135
135	"	Junio 28/67	116	183	"	Junio 22/67	93
135	"	Octubre 19/67	169	183	"	Junio 28/67	101
136	"	Febrero 9/67	28	183	"	Octubre 19/67	169
137	"	Febrero 9/67	28	187	"	4 Octubre 19/67	169
139	"	Febrero 9/67	28	191	"	Junio 28/67	107
139	"	Diciembre 16/67	189	194	"	Octubre 19/67	172
141	"	Febrero 9/67	28	197	"	Junio 28/67	107
141	"	Febrero 10/67	33	197	"	Octubre 19/67	171
144	"	Diciembre 16/67	189	201	"	Octubre 19/67	171
146	"	Diciembre 16/67	189	203	"	Agosto 26/67	129
150	"	Febrero 9/67	27	204	"	Marzo 14/67	38
150	"	Diciembre 16/67	189	204	"	Septiembre 6/67	150
151	"	Febrero 9/67	22	205	"	Septiembre 6/67	150
152	"	Febrero 9/67	27	206	"	Febrero 6/67	17
154	"	Febrero 9/67	28	206	"	Marzo 14/67	37
155	"	Febrero 9/67	27	206	"	Junio 28/67	101
155	"	Diciembre 16/67	189	206	"	Septiembre 6/67	150
156	"	Febrero 9/67	27	206	"	Septiembre 13/67	153
157	"	Febrero 9/67	27	207	"	Junio 28/67	101
157	"	Diciembre 16/67	189	210	"	Marzo 14/67	41
158	"	Febrero 9/67	27	210	"	Junio 28/67	101
158	"	Diciembre 16/67	189	210	"	Septiembre 13/67	153
160	"	Febrero 9/67	22	214	"	Enero 27/67	9
160	"	Abril 28/67	72	214	"	Febrero 9/67	20
162	"	Febrero 9/67	31	214	"	Abril 8/67	52
169	"	Septiembre 5/67	139	214	"	Agosto 26/67	132

INDICE ANALITICO ALFABETICO

A

Pág.

Pág.

APREHENSION Y RETENCION DE PERSONAS

La aprehensión y retención de personas que, aun en tiempo de paz, puede ordenar el Gobierno, en los términos del artículo 28, no hubo de entenderla el constituyente como una pena formal, cual lo hace ver la circunstancia de que, habiendo primeramente preceptuado en el mismo canon que “aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente”, agrégase a continuación, como complemento del mismo texto, que “esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública”.

Como los vocablos lo indican, *aprehender* es poner mano sobre una persona o cosa, y *retener* es mantener uno en su poder a la persona o cosa aprehendida. El imperioso deber del Gobierno, de precautelar el orden y la paz pública, hizo que la Ley de Leyes llegase en la segunda parte del artículo 28 a canonizar la facultad del Gobierno de “aprehender y retener”, aun en tiempo de paz, con las formalidades que prescriben el mismo texto y el 122 (artículo 7º, Acto legislativo de 1914), a las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. La historia del establecimiento de este artículo, contenida en las altas discusiones que le dieron ser en el Consejo de Delegatarios, referida está en las obras de nuestros tratadistas de Derecho Constitucional, lo que excusa el hacer ahora su recensión. No obsta, empero, tomar de uno de ellos, en su comentario al artículo 28, el siguiente aparte: “Es evidente que en toda constitución política se encuentran varias normas que bien aplicadas conducen al progreso y seguridad de los Estados, pero que si se las toma como armas de persecución en contra de partidos o de grupos

sociales, sirven para crear en las sociedades un hondo malestar que no siempre se contiene dentro de la simple protesta verbal, sino que fomenta los motines o las guerras. De otro lado hay que tener en mira la necesidad de que en casos como el contemplado en el artículo que comentamos, las prerrogativas de la autoridad no ahoguen el derecho del ciudadano. Lo delicado de las funciones que con esta materia se relacionan, hizo que el constituyente impusiera como condiciones previas el dictamen del Consejo de Ministros y, según otro texto constitucional, el concepto del Consejo de Estado. Esas dos exigencias vienen a constituir un respaldo moral o un freno cuando se quieran emprender caminos de arbitrariedad”. (Francisco de Paula Pérez, Derecho Constitucional Colombiano, 5ª edición, pág. 181).

Ciertamente los posibles abusos a que se refiere el comentarista prevenidos están en el sistema de responsabilidades que la propia Ley de Leyes consagra (artículo 121 y 150).

No se discute que las facultades que otorga al Gobierno el artículo 121 de la Constitución para el estado de sitio, comprenden obviamente la prevista en el segundo inciso del artículo 28 de la propia Carta, que puede ser tomada aun en tiempo de paz. Pero las circunstancias mismas del estado de emergencia, a cuyo régimen provee la legalidad marcial, fuente de la propia constitución, como también de los decretos legislativos que en la emergencia dicte el Gobierno, y aun de las leyes cuya vigencia no sea suspendida por tales decretos, no impide que entonces el Gobierno mediante éstos dé al artículo 28 toda la extensión que el mismo permita en relación con el 121.

Si retener es mantener el Gobierno bajo su poder a la persona a quien ha aprehendido, y si esa retención, en lo atinente al lugar de su cumplimiento, admite modalidades, dado que podría efectuarse manteniendo a la persona, bajo la vigilancia oficial, ya en su propia casa, ya en un lugar público de detención, ya en determina-

Pág.

Pág.

do municipio o región, resulta claro que, en fuerza de las necesidades del estado de sitio, la medida de retención ha podido ser estatuida, como lo dispone el artículo 7º del decreto, para efectuarse en una región del país. La persona así confinada, como lo llama el ordenamiento, estará entonces en la condición de *retenida*, de que habla el artículo 28 de la Carta, pero no es la de penada.

(Fallo del 11 de abril de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*) ... 53

AUTORIZACIONES ESPECIALES AL GOBIERNO. Artículo 76, numeral 11; sus diferencias con aquéllas del numeral 12.

Entre las autorizaciones a que se refieren los ordinales 11 y 12, la jurisprudencia enseña que las segundas son de carácter general y por tiempo limitado en la ley que las concede, en tanto que las primeras son especiales, y generalmente tocan con un acto determinado e indefinidas en el tiempo.

(Fallo de agosto 26 de 1967. Magistrado ponente: doctor *Arturo C. Posada*) ... 129

C

CARTAS DE NATURALEZA. No pueden cancelarse por motivo distinto del de obtener título de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior.

En ninguna norma de la Constitución se otorga al Presidente, ni a otra autoridad u órgano alguno del Poder Público la facultad de cancelar las cartas de naturalización válidamente expedidas, ni tampoco se señala motivo de pérdida de la nacionalidad, distinto del determinado en el artículo 9º.

La compaginación de los artículos 8º, 9º y 12º—17 hace ver que no se albergó en la mente del constituyente el pensamiento de que las cartas de naturaleza válidamente conferidas pudieran ser canceladas, ni que la nacionalidad colombiana legítimamente adquirida pudiera perderse por motivo distinto del de obtener título de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior. Dentro del conjunto de estas reglas y en la ausencia de toda preceptiva fundamental sobre cancelación de cartas de naturaleza, el artículo 9º, al no establecer causales de pérdida de la nacionalidad distintas de la que él menciona y que tiene ciertamente por base la voluntad misma del que se naturaliza en otro país, se muestra como protector de un atributo de la

personalidad humana, indispensable en la vida de relación, y se ofrece así como un texto restrictivo, de vigencia operante en todo tiempo, que no deja campo para que por el legislador ordinario o el ocasional puedan aumentarse los motivos de pérdida de la calidad de nacional colombiano.

El problema de la seguridad pública puede resolverse, pues, sin incidir en el desconocimiento de la naturalización concedida, sancionando con las penas que se estimen indispensables a los colombianos por adopción que se comprometan en actividades contrarias al orden público y a la seguridad nacional.

(Fallo del 11 de abril de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*) ... 53

CODIGOS. Pueden ser reformados, derogados o expedidos por el Ejecutivo, facultado por el Congreso.

En relación con la violación, por parte de la Ley 27 de 1963 de los artículos 80, ordinal 2º y 81, que se combinan entre sí para exigir que las leyes sobre expedición, reforma o derogatoria de los códigos, que corresponde hacer al Congreso, deben ser dictadas o reformadas en virtud de proyectos adoptados por las respectivas Comisiones Permanentes de una u otra Cámara (si no son presentados por los Ministros del Despacho) y que para ellos se requieren las mayorías señaladas en el artículo 81 (con las reformas plebiscitarias), conviene observar:

No puede confundirse la exigencia de los requisitos referidos, de necesario cumplimiento cuando el Congreso expide una ley que constituye un código, o que reforme uno existente o lo derogue, con la imposibilidad de reformar, derogar o expedir códigos por otro medio diverso al de la directa legislación formal. Ellos establecen ciertas condiciones a que ha de someterse el Congreso al expedir tales normas. Pero si no es él quien las expide, resulta obvio que no pueden exigirse.

La Carta, al estatuir sobre autorizaciones extraordinarias al Presidente, “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejan”, deja la calificación intrínseca de la existencia de una de éstas o de ambas circunstancias, al buen arbitrio del Congreso. Exige sólo a éste que las facultades que concede al Presidente lo sean por tiempo determinado y precisas. No le ha señalado materias sobre las cuales pueda otorgarlas: solamente ha señalado los casos, como el del artículo 32, en que no le es dado hacerlo. De suerte que es jurídico afir-

mar que todo aquello que el Congreso está capacitado para hacer por medio de leyes, puede ser objeto de autorizaciones extraordinarias si no existe una concreta excepción constitucional al respecto.

Y es así como le compete autorizar al Ejecutivo para reformar, derogar o expedir códigos, siempre que, además, llene los requisitos de temporalidad y precisión comentados.

(Fallo del 10 de febrero de 1967. Magistrado ponente: doctor *Eduarño Fernández Botero*) ...

CONTRIBUCIONES. *Su recaudo puede hacerse por personas naturales o jurídicas.*

El recaudo de contribuciones, función administrativa muy importante, puede hacerse por personas naturales o jurídicas, ya que ello no afecta los fundamentos mismos de la organización esencial del Estado, siempre que así lo ordene la ley. La Carta, a este respecto, sólo da al Presidente de la República la facultad de "cuidar de la exacta recaudación" de las rentas, pero no expresa que sólo puede recaudarlas por medio de empleados de la administración; otorga a la Contraloría General de la República el control fiscal y a la Cámara de Representantes el examen y feneamiento de la cuenta general del presupuesto y del Tesoro que le presente el Contralor. Y en ninguna parte prohíbe que se haga ese recaudo por personas naturales o jurídicas, o manda que se haga por funcionarios públicos únicamente. Por eso el artículo 3º de la Ley 151 de 1959, permite que tal cosa pueda hacerse por mandato de la ley o en virtud de arreglos contractuales.

Además, si el Congreso por mandato constitucional (artículo 76, ordinales 4º y 20) tiene la atribución de fomentar la economía nacional y las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, por fuerza habrá de tener la de señalar los medios adecuados para lograrlo.

(Fallo del 14 de marzo de 1967. Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera*) ...

CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS LEYES. *Descansa sobre el principio de la superlegalidad de la Constitución.*

En consecuencia, la función de la Corte, cuando ejerce la facultad que le confiere el artículo 214 de aquella, no es la de estudiar y decidir si el precepto o los preceptos legales acusados armonizan o no con otras disposiciones del mismo orden jerárquico, sino definir si la ley infringe o desconoce el Estatuto Fundamental.

Pág.

Se ratifica lo dicho en sentencia del 3 de abril de 1954. (*Gaceta Judicial*, Tomo LXXVII, pág. 542).

(Fallo del 22 de noviembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*) ...

CONFISCACION. *No puede confundirse con la multa.*

La afirmación de que el procedimiento establecido por el artículo acusado, en cuanto condiciona la interposición de los recursos pertinentes al pago previo de las multas, "se configura eminentemente confiscatorio y viola la prohibición establecida por el artículo 34 de la Constitución Nacional que ha sido refutada por la Procuraduría en los siguientes párrafos de su respuesta a la demanda.

"Si por confiscación ha de entenderse la apropiación por el Estado y por vía de adjudicación de los bienes de un reo, sin compensación alguna, (*Gaceta Judicial*, Tomo XXVI, pág. 241) no se concibe cómo una multa pueda denominarse confiscación. Es obvio que la ley puede imponer penas, inclusive de multa, por la transgresión de sus mandatos; y mientras tales multas no excedan de lo razonable y no comporten la pérdida absoluta de los bienes de una persona, no pueden estimarse inconstitucionales, como tampoco lo es la norma que los establezca.

"La ley, por otra parte, es la llamada a establecer los recursos contra las disposiciones de la autoridad, y puede lícitamente señalar condiciones o requisitos para la interposición de tales recursos. Uno de estos requisitos o condiciones puede ser, para el caso de la apelación contra las providencias de imposición de multas, la consignación previa del valor de la sanción, valor que queda así en depósito en espera de la decisión del recurso. Sistemas análogos se utilizan, v. g., en materia de impuestos liquidados, cuyo monto debe consignarse provisionalmente para protestar contra la imposición. Ni en este caso ni en el que contempla el artículo 8º de la Ley 1ª puede pensarse siquiera en violación de mandatos constitucionales.

"Si la Carta Fundamental no prohíbe hacer exigencias de esta índole, no puede ser contrariada si se imponen. Sostener que la consignación previa del valor de una sanción de multa para poder recurrir, equivale a una confiscación prohibida por el artículo 34 de la Carta, es caer en lamentable confusión de términos".

(Fallo del 22 de noviembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*) ...

Pág.

180

32

37

180

Pág.

Pág.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. *La facultad para celebrarlos no es privativa del Presidente, si no que corresponde al Congreso. El aparte 14 del artículo 120 de la Carta no se opone a que el legislador invista de personería jurídica a un servicio descentralizado, con capacidad de celebrar contratos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.*

Considera el actor que los numerales e) e i) del artículo 8º violan el ordinal 14 del artículo 120 de la Constitución que adscribe, exclusivamente, al Presidente de la República la facultad para la celebración de esta clase de contratos; y este concepto, como los anteriores, resulta inexacto, primero porque la competencia para celebrar contratos administrativos no pertenece por derecho propio o privativamente al Ejecutivo, sino al Congreso, como se deduce de los ordinales 11 y 16 del artículo 76 de la Carta, una vez que puede autorizarlos o bien aprobarlos posteriormente; y de ahí que el numeral citado por el demandante como violado diga que corresponde al Presidente de la República, como autoridad administrativa, celebrar tales contratos, "con arreglo a las leyes fiscales y con obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias", es decir, no obra con autoridad propia sino en sujeción a las normas respectivas que pueden ser de carácter general, como las que atañen a la explotación y exploración de las fuentes de petróleo; o bien de carácter particular y especial para casos determinados y con la intervención del Consejo de Estado, según se prescribe en la respectiva ley de autorizaciones. En segundo lugar, si existe una persona administrativa descentralizada, como el Fondo Universitario Nacional, por tener la calidad de persona jurídica, lleva insita la capacidad de poder ser sujeto de derechos y obligaciones y, en consecuencia puede celebrar los contratos que estén dentro de su competencia administrativa, señalada y determinada en la misma norma de su creación, como lo hacen, respecto del Fondo Universitario, los numerales equivocadamente acusados como inconstitucionales.

(Fallo de 28 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Efrén Osejo Peña*) 110

CONTRIBUCIONES. *Su creación sólo corresponde al Congreso.*

Es lo cierto, que el artículo 13 del Decreto 1587 de 1963 no fijó la cuantía de la cuota de sostenimiento que han de pagar las sociedades cooperativas, mutuarías, fondos de empleados y simi-

lares, ni dio reglas para su fijación, o sea, no expresó el punto de referencia para precisar el *quantum* de la nueva contribución. Dejó, pues, a la voluntad de la Superintendencia la determinación de las cuotas de sostenimiento, sin darle una base concreta para hacerlo, si bien su determinación quedó sujeta a la aprobación del Consejo Nacional de Cooperativas, cuya composición señaló. Con ello se dio a la Superintendencia un arbitrio inadmisibles para la fijación de ese *quantum*.

En realidad, crear una contribución, sea impuesto, gravamen, tasa, etc., es, no sólo darle denominación para su cobranza posterior, sino fijar la cuantía en que va a hacerse efectivo, o bien dar reglas precisas para hacer esa fijación. Nominación del gravamen y fijación de su cuantía forman un todo, son las dos partes integrantes de la obligación cierta que se impone al contribuyente que ha de sufragarlo. El legislador, llámese Congreso o Gobierno, en los casos en que actúa como tal, debe tener, pues, especial cuidado cuando quiere imponer cargas a los ciudadanos, y no dejar que estas vengan a ser señaladas posteriormente, en cuanto a su valor, por entidades semificiales o por personas particulares, ya que ello equivaldría a privar al contribuyente de una preciosa garantía: conocer su obligación tributaria y saber que fue el legislador, representante directo suyo, quien la creó. En el caso de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, se dio a ésta la potestad de fijar el *quantum* de la cuota de sostenimiento, fijación que estaría en firme al ser aprobada por el Consejo Nacional de Cooperativas, entidad compuesta de empleados oficiales y funcionarios particulares, si bien vinculados al movimiento cooperativista.

Con lo cual, de otra parte, sería la Superintendencia, asesorada por el Consejo Nacional de Cooperativas el verdadero creador del impuesto o cuota de sostenimiento, con violación de las normas constitucionales, de acuerdo con las cuales, ello sólo corresponde al Congreso, (artículo 76, numeral 13) o al Gobierno, en los casos de los artículos 76, numeral 12 y 121 de la Constitución Nacional.

(Fallo del 13 de septiembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*) . 152

D

DECRETOS LEGISLATIVOS. *Deben ajustarse a dos requisitos: Conexidad y transitoriedad. Examen de la Corte.*

Pág.

Decantado está el contenido de tales conceptos en las sentencias de esta Corporación de fechas 28 de junio de 1956 (LXXXIII, pág. 25 y ss.), 5 de agosto de 1958 (LXXXVIII, pág. 484 y ss.), 18 de mayo y 25 de julio de 1966 (las dos últimas aún no publicadas en la *Gaceta Judicial*), lo que obviamente excusa la reiteración del análisis de aquellas nociones. Basta, pues, por vía de síntesis afirmar una vez más su elemental significado: consiste la *conexidad* de un decreto de estado de sitio en el hecho de que su preceptiva esté dirigida y vinculada a la guarda o restablecimiento del orden; y la *transitoriedad* en que esa preceptiva, por no legislar sobre materias que exijan reglas de carácter permanente, no implique o requiera la supervivencia de la misma, como tal, más allá del restablecimiento del orden. Adviértase que los dos conceptos están íntimamente vinculados entre sí.

Por lo tanto, la Corte al ventilar la acción o querrela de inexecutable de los decretos de estado de sitio, ha de examinar, ante todo, si ellos cumplen con las exigencias de conexidad y transitoriedad que se acaban de enunciar, circunstancias que de resultar establecidas darán la tónica de la legitimidad constitucional de tales ordenamientos como decretos legislativos, sin perjuicio de que luego deba elucidarse si sus normas, en la sustancialidad de las mismas, no infringen precepto alguno de la Constitución de aquellos cuyo régimen o efectos se imponen en todo tiempo, como son, por ejemplo, en punto de garantías individuales, los cánones 22, 25, 28, 29, 34, 37 y 53, y en materia de institucionalidad política los que determinan el establecimiento y organización de las Ramas del Poder Público.

(Fallo de 11 de abril de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*)

DECRETOS LEGISLATIVOS DE ESTADO DE SITIO. *El juicio sobre su conexidad con el restablecimiento del orden público corresponde al Gobierno.*

La transitoriedad se impone sólo en consideración al aspecto formal.

Sobre la materia de la conexidad, a más de ser una cuestión de hecho, ajena a la competencia de la Corte como juez de derecho en materias constitucionales, en la práctica se traduce en decidir sobre la "conveniencia o inconveniencia" del respectivo decreto legislativo, que a más de conllevar un criterio puramente subjetivista, arrebata al Gobierno la resolución de una cuestión netamente administrativa, como la de determinar la conexidad o aptitud de una medida con

el restablecimiento del orden público perturbado. En cuanto concierne al contenido del decreto legislativo acusado, para declararlo constitucional si fuere meramente transitoria, o al contrario, inexecutable, si fuere sobre materia con *aptitud* para una disposición permanente, confunde dos cuestiones perfectamente diferentes, como es el contenido sustancial y estático de la norma con la dinámica formal, porque la transitoriedad de los decretos legislativos no se impone en razón del contenido o materias legisladas, sino en consideración al aspecto formal, esto es, por tratarse de una legislación de emergencia, por expresa disposición del artículo 121 y del numeral 8º del artículo 118 de la Constitución Nacional, y dictada por un "legislador" también de emergencia y con facultades precarias en cuanto al tiempo, mas no respecto a las materias, sobre las cuales ninguna limitación establecen las normas constitucionales citadas (artículo 121 y numeral 8º del artículo 118).

(Fallo del 17 de julio de 1967. Salvamento de voto del doctor *Osejo Peña*).

Pág.

125

DECRETOS LEGISLATIVOS DE ESTADO DE SITIO. *Debe existir conexidad entre éstos y el restablecimiento del orden público.*

No se alcanza a precisar ni en las motivaciones, ni en el articulado del Decreto 235 de 1966 que las medidas que allí se dictan sean claramente conducentes al restablecimiento del orden público; se trata de disposiciones de conveniencia a favor de un instituto, cuyos fines sociales son reconocidos como benéficos; pero esta simple consideración no puede estimarse como objetivo que haga necesaria una legislación de emergencia que tienda a restaurar en forma inmediata el imperio de la paz quebrantada por la perturbación; en cuanto a la transitoriedad de las normas acusadas, a ello no se opone el que produzcan efectos o resultados permanentes mientras rijan.

No puede aceptarse como constitucional, una norma legislativa dictada por sólo motivos de conveniencia, si de ella no aparece al propio tiempo que tiende a corregir un estado de perturbación de la normalidad pública. No tratándose de medidas u ordenaciones del carácter que se ha expresado, su expedición debe quedar sometida al imperio de la legislación ordinaria que el Congreso dicte en ejercicio de las funciones normales de la vida democrática de la Nación, tanto más cuanto que, como en el caso presente, es manifiesta la falta de conexidad entre las disposiciones del decreto acusado y el restablecimiento del orden público.

53

(Sentencia de 17 de julio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Ignacio Gómez Posse*)

125

DERECHOS POLITICOS. *Están reservados a los nacionales.*

El artículo 15 del Estatuto Fundamental consagra los derechos tradicionalmente considerados como políticos: la facultad de elegir, la de ser elegido y la de desempeñar empleos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Para ejercerlos exige, como condición necesaria, la calidad de ciudadano *en ejercicio*, porque ellos son, precisamente, la surgente de tal calidad. La existencia o no de ésta es la que distingue a los residentes en un país entre quienes intervienen en la vida política de la Nación y en el desempeño de los empleos que a ésta hacen relación (los que llevan anexa autoridad o jurisdicción) de quienes, teniendo los mismos derechos civiles y gozando de las mismas garantías sociales que los primeros, no poseen los derechos políticos, que están reservados a los nacionales. Ciudadanía y capacidad de intervenir en el sentido expresado en la vida nacional son una misma cosa.

La suprema ley, de otra parte, consagra para el ciudadano colombiano el derecho a demandar la inexecutable de las leyes y de ciertos decretos, con la finalidad de que contribuya, con su demanda, a la defensa de las normas superiores, razón por la cual algunos de nuestros tratadistas han agregado, a las categorías clásicas de los derechos políticos, éste, que en muchos países no existe.

Varias disposiciones constitucionales, como los artículos 94, 100, 115, 133, 139, 144, 146, 150, 155, 157 y 158 preceptúan que para ocupar los cargos en ellas especificados se debe ser ciudadano no suspenso o en ejercicio de la ciudadanía. Lo que significa que la regla general de que todo residente en Colombia tiene derecho para ocupar un empleo público, sufre excepciones: que los cargos que lleven anexa autoridad o jurisdicción y otros especialmente definidos sólo pueden ser ocupados por ciudadanos, es decir, por colombianos mayores de veintidós años, o sea que niega a los extranjeros los derechos políticos. Resulta, por tanto, que la exigencia de la ciudadanía en ejercicio es una función privativa de las normas de la Carta, ya sea para definir los derechos políticos, ya para la ocupación de determinados cargos. Si fuese de otra manera, querría decir que la ley, o una norma inferior, al requerir esa condición para el ejercicio de un derecho, estaría pidiendo algo que el propio Estatuto Constitucional no quiso exigir sino para

ciertos casos, manifestando así su voluntad superior de que para los otros no se exigiese.

Y también, por esta última razón, si la ley se abroga el derecho de exigir la condición de ciudadano para los casos no contemplados en la Constitución, asume no el papel de medio de desarrollar los preceptos de la Ley de leyes sino el de adicionarlos o enmendarlos, lo que sobrepasa el radio de acción del legislador; ora sea el ordinario, ora del que, a virtud de autorizaciones extraordinarias, cumple esa función.

Esto ha ocurrido en el caso, y por ello la disposición acusada, en cuanto demanda la ciudadanía a los empleados subalternos de la Rama Jurisdiccional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es inconciliable con los artículos 94, 100, 115, 133, 139, 144, 150, 155, 157 y 158 de la Carta y viola directamente el artículo 15 al excluir a los menores de edad, ya que la Constitución no requiere la condición de ciudadano para desempeñar cargos que no lleven tal autoridad o jurisdicción. Lo que implica, también, una clara violación del artículo 2º de la misma.

(Fallo de 16 de diciembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero*) .

188

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS EXTRAORDINARIOS. *No debe contener necesariamente acusación contra la ley.*

Son numerosos los fallos de la Corte en los cuales ha decidido sobre la executable o inexecutable de decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias sin haberse abstenido por no haberse demandado la ley que las concede, haciendo sí la observación de que cuando la demanda de inexecutable se basa en que la ley en que se funda el decreto no se ajustó al ordinal 12 del artículo 76, es indispensable para que haya pronunciamiento de fondo que la demanda haya abarcado también la ley.

(Fallo de 5 de septiembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Arturo Posada*)

138

DEPARTAMENTOS. *Sus divisiones territoriales deben ser respetadas por la ley.*

La división territorial en municipios o distritos municipales, hecha por el artículo 5º de la Constitución Nacional para los departamentos, intendencias y comisarías, tiene la finalidad de señalar dentro de unos lindes el campo de administración local, para el cual la misma Carta, en sus artículos 196, 197 y 201, ha creado sus propios organismos.

Pág.

Pág.

Al mismo tiempo, el artículo 187 de la suprema ley, en su ordinal 4º, ha fijado como atribución de las Asambleas Departamentales la de "crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar los límites entre distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley". Esto, en cuanto se refiere a municipios en que se dividen los departamentos. Las divisiones territoriales de los departamentos son, pues, marcos constitucionales para efectos de descentralización territorial administrativa, y la fijación de sus límites está atribuida a las Asambleas.

Cuando para cualquier efecto, por consiguiente, la ley determine o haga simple referencia a una comprensión municipal, tiene que hacerlo dentro de los límites que la Ordenanza de creación del municipio ha determinado. Hacer alusión o tomar medidas referidas a un municipio por parte del legislador, con señalamiento de territorio que comprende a otro u otros municipios, es confundir, por lo menos, el ámbito distrital, que tiene origen constitucional indirecto, y reunir territorios divididos y nominados con fundamento en mandatos de la Carta, sin que se cumplan los procedimientos en ella previstos, es desconocer tales mandatos.

(Fallo del 19 de octubre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*) . . . 168

DOCTRINA DE LAS FACULTADES IMPLÍCITAS.

"La suma y sustancia de la doctrina relativa a las facultades implícitas han sido declaradas repetidas veces en términos que han pasado hoy a ser históricos: que el fin para que se las emplea sea legítimo; que esté dentro del precepto constitucional a que esas facultades acceden; que los medios que se adopten en uso de ellas no estén prohibidos y sean claramente adecuados y coherentes también con el espíritu de la Constitución".

De tales facultades y satisfaciendo todos esos presupuestos hizo uso el legislador al establecer la cuota arrocera: es legítimo el fin a que se endereza; se acomoda a la atribución constitucional a que accede; no está prohibido su recaudo en la forma establecida en la ley, ni el uso de este medio —el más expedito y natural— de percepción e intervención directa del gravamen de la misma facultad, antes bien trasunta su espíritu y a ella se conforma.

De donde se concluye que no es necesario que la cuota en mención sea recaudada por un funcionario público cuando el legislador en ejercicio

de la atribución implícita que la expresa de orden constitucional conlleva, autoriza para percibirla a una entidad de derecho privado, dándole a ésta carácter de colaboradora de la administración como ocurre en el presente caso según el claro mandato del citado artículo 3º.

(Fallo del 14 de marzo de 1967. Magistrado ponente: *Antonio Moreno Mosquera*) 37

E

ESTADO DE SITIO. *Facultades del Gobernante. Derecho de Gentes.*

Siendo el orden público la tranquilidad general resultante del ordinario funcionamiento de las instituciones que presiden la organización, conservación y marcha de la sociedad, el constituyente no podía menos de consagrar, para guarda y tuición de ese bien supremo, una preceptiva de privilegiada jerarquía que dotase al Presidente de la República de poderes suficientes a impedir, contrarrestar y remediar la alteración de tal orden. De ahí el artículo 121 de la Carta que, al regular el estado de emergencia sobre la base de la declaratoria formal de turbación del orden público, llega hasta investir al gobernante de las facultades del Derecho de Gentes para la guerra entre naciones. Por lo tanto, puede el Presidente, mediante los decretos que con la firma de todos los Ministros dicte, no sólo suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, sino aun estatuir sobre materias no legisladas, todo ello en cuanto mantenga sin quebranto alguno aquellos cánones de la Constitución cuya operatividad no puede marginarse ni suspenderse en tiempo alguno. Se mantiene siempre el estado de derecho, esto es el imperio de un sistema de instituciones jurídicas ciertas, que garantizan la convivencia social y al que está sometida la Nación misma con sus legisladores, gobernantes y jueces y todos sus habitantes. Aunque el Derecho de Gentes haya podido señalarse por algunos críticos como un derecho incierto, la verdad es que sus principios, para la regulación de la guerra entre naciones, se encuentran recogidas en los protocolos de las grandes asambleas mundiales, en convenios públicos, en los fallos de los tribunales internacionales y en la práctica de los países civilizados; y ese derecho lo registran en sus obras los tratadistas de Derecho Internacional. Sus dictados —que miran a relaciones de diferente orden: las del Estado con sus nacionales, las del Estado con los demás países, ya beligerantes, ya neutrales—, son en principio un trasunto del Derecho Na-

Pág.

Pág.

tural, resonante en la conciencia de los hombres y cuya entidad acata nuestra legislación positiva, cuando en el artículo 4º de la Ley 153 de 1887 enseña que “los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos”, y en aquellos preceptos del Derecho Civil que consagran la moral como predicamento de validez en los actos jurídicos.

(Fallo del 11 de abril de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*)

ESTADO DE SITIO. *No pueden suspenderse normas cuando no existe nexo causal entre ellas y la ruptura del orden público.*

Para defender el orden público precautelado su estabilidad y reprimiendo los atentados contra él, el régimen jurídico colombiano, además de sus fuerzas de orden, posee preceptuaciones legales suficientes que definen esos delitos, determinan las sanciones, señalan los jueces competentes para conocer de los respectivos procesos, disciplinan las formas propias del juicio y garantizan el derecho de defensa. Es decir, normas —éstas sí— ajustadas a lo dispuesto por los artículos 26, 27 y 28 (parte primera) de la Carta, según los cuales nadie puede ser penado, aun en tiempo de guerra, sino en virtud de ley preexistente al acto y determinándose la pena correspondiente. Todo ello mediante juicio del cual no puede prescindirse sino en los casos que enuncia el artículo 27: para castigar a los que injurien o falten al respeto a los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción o para autorizar a los jefes militares a imponer penas *in continenti* con el fin de contener una insubordinación o motín militar o mantener el orden hallándose frente al enemigo, o a los capitanes de buque, que gozan de la misma facultad, para reprimir delitos cometidos a bordo.

Esos juicios deben llenar la plenitud de sus formas y deben ventilarse ante tribunal competente, aunque, en tiempo de estado de sitio, se acude a la justicia castrense y se aceleran los procedimientos (artículos 26 y 121 de la Constitución Nacional).

También el Código de Procedimiento Penal reglamenta, para después de la simple aprehensión o captura, la detención preventiva de las personas contra quienes exista no *indicios graves* solamente sino apenas una declaración de testigo (aunque no se haya escrito) o un *indicio grave* de que es responsable penalmente como autor o partícipe de una infracción, o si el funcionario que dicta la providencia respectiva lo

hubiera visto en el acto que constituye su participación en la infracción (artículo 379), lo que significa que si en relación con la prueba plena exigida por el decreto en su artículo 7º no se procediese con ocultamiento y secreta apreciación de ella —como resulta que se procede por la falta de juicio, de controversia probatoria y de defensa—, el instrumento legal extraordinario creado por el Gobierno para defender el orden público o buscar el restablecimiento de la normalidad perturbada, resultaría menos eficaz que las leyes comunes.

Con lo cual se demuestra que ni estos preceptos procesales ni los sustantivos aludidos, que son, entre otros, los artículos 139 a 149 del Código Penal, no han “llegado a ser el origen del desorden” ni constituyen “una valla verdadera para el regreso a la normalidad” (son palabras de la Corte), es decir, que la ruptura del orden público no se halla objetivamente en relación inmediata y directa, con nexo de causalidad eficiente, con esas leyes, y no puede ser suspendida su vigencia al tenor literal de aquella doctrina (¡y tan reticente!) de la Corte Suprema.

(Salvamento de voto de los Magistrados: *Flavio Cabrera Dussán, Simón Montero Torres, Humberto Barrera Domínguez y Eduardo Fernández Botero*). (Fallo del 11 de abril de 1967)

ESTADO DE SITIO. *Conexidad de una norma con el restablecimiento del orden público perturbado.*

El artículo 5º del acto acusado (pues el 3º contiene apenas la definición reglamentaria de los buques cargueros de servicio público marítimo) prohíbe a los transportadores de servicio público marítimo, sin distinción de nacionalidad, ser Agentes de Aduana o “socios o copartícipes en organizaciones cuyo objeto social sea el agenciamiento de aduanas”.

Si se observa que la de aduanas es una de las principales rentas del fisco nacional; que el contrabando en general deteriora la economía de cualquier país, y el de armas en particular debe ser prevenido y reprimido dondequiera para la restauración de la normalidad, y que la concurrencia en unas mismas personas de las calidades de empresarios de transporte y de agentes de aduana puede ofrecer peligros en esos campos, aparece cuando menos dudoso que la norma no tenga ninguna relación con el restablecimiento del orden público perturbado o que repugne a su transitoriedad característica.

(Fallo de abril 8 de 1967. Magistrado ponente: doctor *Adán Arriaga Andrade*)

53

60

46

Pág.

Pág.

ESTADO DE SITIO. *Inversión forzosa en Bonos de Deuda Pública Interna.*

El decreto acusado, en cuanto en su artículo 1º establece a cargo de los ganaderos, "una inversión forzosa en Bonos de Deuda Pública Interna del 8% de interés anual amortizable en 10 años de plazo", obligada a efectuar "a razón de \$ 50.00 por cada cabeza de ganado vacuno con destino al consumo interno o a la exportación", y en cuanto en su artículo 4º crea, a cargo del mismo gremio, un "impuesto equivalente al valor de cuatro (4) kilos de carne de ganado en pie", ostenta "signos objetivos de su conexidad con el restablecimiento del orden público que se declaró turbado mediante el Decreto número 1288 de 1965, hecho que es manifiesto o que, de no ser aceptado en ese carácter específico empleando un absoluto rigor en su apreciación, tiene que acogerse al menos como dudoso, puesto que en el propio cuerpo del aludido decreto de turbación del orden se invocan, como factor determinante de esa medida de emergencia, "los problemas económicos que afectan la Nación", los cuales, sumados a otros, también perturbadores, han dado origen a "una creciente conmoción interna agravada con la aparición de alarmantes formas de delincuencia", circunstancia aquella en la que, prevaleciendo, según quedó expuesto, la calificación del Presidente con respecto a la requerida conexidad, es necesario optar por la declaración de exequibilidad.

(Fallo del 22 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor Simón Montero Torres) ...

ESTADO DE SITIO. *La materia del decreto acusado es típicamente propia de la legislación normal.*

El Decreto 1594 de 1966, "por el cual se establece una inversión obligatoria en Bonos de Deuda Pública Interna, y se dictan otras disposiciones", que en la sentencia que precede se declara exequible, versa sobre una materia cuya conexidad con el restablecimiento de la tranquilidad pública pone en duda la misma providencia, y que en cambio es típicamente propia de la legislación normal, sus disposiciones tomadas en conjunto, o bien aisladamente, (véase los artículos 3º y 7º por ejemplo), dejan ver muy claramente, por lo demás, que no se trata de tomar medidas de emergencia, transitorias, enderezadas a suprimir las causas que determinaron la declaración de estado de sitio, sino de regular de manera permanente, sin consideración a tiempo determinado, un área muy importante de la economía nacional.

(Salvamento de voto del doctor Carlos Peláez Trujillo. Fallo del 22 de junio de 1967) ...

87

ESTADO DE SITIO. *Creación e incremento de tributos.*

No cabe duda que la creación de nuevos impuestos o la modificación de los existentes para su aumento, ordinariamente tiene una estrecha relación con las medidas que el Gobierno debe adoptar para la restauración de la normalidad porque en raras oportunidades aquellas no demandan gastos o inversiones no contempladas en los presupuestos vigentes, expedidos por el Congreso para su aplicación en épocas normales.

Esto ocurre tanto en las situaciones de guerra exterior como de conmoción interior. Pero si en algunas ocasiones, por las características de los fenómenos perturbadores y de las actividades que se desarrollan por el Gobierno para eliminarlos, no se requiere la provisión de recursos extraordinarios; por el contrario cuando los tributos se crean o se incrementan con destino a gastos no previstos en el presupuesto y para subvenir a las demandas directas del orden público alterado o a inversiones del Estado que tiendan a la realización de una política económica para conjurar fenómenos de esta índole que estén incidiendo sobre el orden para perturbarlo, es clara la relación de medio a fin entre las disposiciones de emergencia que el decreto legislativo adopta en materia tributaria y el propósito perseguido de restablecer la normalidad.

84

La conexidad aparece, así, en forma que se compagina con el alcance de las facultades que el artículo 121 de la Carta otorga al Presidente. Por otra parte, y en cuanto a medidas impositivas se refiere, los artículos 43 y 206 de la Constitución, permiten al Gobierno crear nuevos tributos o modificar los existentes en estado de turbación del orden público, y dentro de las previsiones del artículo 121, porque al decir el citado artículo 43 que "en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones", claramente elimina la prohibición cuando la Nación se halla en estado de sitio. Y el artículo 206 citado prohíbe, en tiempo de paz, "establecer contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas, ni hace erogación del Tesoro que no se halle incluido en el de gastos"; sin embargo, estas dos limitaciones dejan de ser aplicables cuando está turbado el orden público, pues, para restablecerlo, puede presentarse la necesidad de crear impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas

Pág.

Pág.

y hacer erogaciones que no estaban previstas en el de gastos, como implícitamente lo dice la norma invocada.

(Fallo del 6 de septiembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Osejo Peña*)

146

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. *Caracteres.*

Los establecimientos públicos tienen los siguientes caracteres:

1º Son creación del Estado, y siendo nacionales, corresponde a la ley. "No hay razón alguna de orden científico, ni técnico, ni de carácter constitucional que impida al legislador colombiano la formación de estos organismos autónomos a los que se les hace jugar un papel análogo al de las personas naturales, aislándolos dentro de la administración general con el objeto de agilizar y comercializar determinadas actividades o servicios públicos, como la empresa de transportes por los ferrocarriles que siguen sometidos al dominio estatal". (*Gaceta Judicial*, Tomo LII, pág. 566).

2º Gozan de capacidad de goce y de ejercicio.

3º Poseen un patrimonio propio organizado en la destinación permanente de bienes estatales y acrecentado por auxilios o donaciones privadas y tasas satisfechas por la prestación de servicios, pero sin perder por ellos la calidad de patrimonio perteneciente, en definitiva a la Nación.

4º Como persona jurídica de derecho público, "hace parte del Estado, es un órgano de la administración en lo atinente al servicio público respectivo" (*Gaceta Judicial*, Tomo LII, pág. 566).

5º Su finalidad esencial es la prestación de uno o más servicios públicos conexos destinados a satisfacer necesidades de interés general.

6º El establecimiento público puede extender su acción a regiones que comprendan varios municipios o departamentos, en oposición a la gestión administrativa que está enmarcada dentro de las divisiones territoriales del Estado.

7º Del anterior distintivo se desprende el de la descentralización del servicio que mira a las necesidades comunes a varias regiones.

Por ser persona jurídica, por la finalidad que persigue y por la naturaleza de sus funciones es organismo que goza de autonomía administrativa y financiera, no absoluta, ya que a la postre, son piezas de la administración dentro del régimen de sus actos constitutivos y reglamentarios.

(Fallo de agosto 26 de 1967. Magistrado ponente: doctor *Arturo C. Posada*)

129

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. *Es constitucional la atribución legal de crearlos.*

Desde el fallo de 17 de marzo de 1942, en que la Sala Plena de la Corte declaró constitucionales los artículos 1º y 2º de la Ley 29 de 1931, por los cuales se creó el establecimiento público Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, en varias sentencias se ha sostenido que es constitucional la atribución legal de crear establecimientos públicos.

Pero especialmente en el fallo de 11 de diciembre de 1964, la Corte, sintetizando toda la jurisprudencia anterior y la doctrina de tratadistas de derecho administrativo, hizo un estudio completo que se puede resumir así: el ordinal 10 del artículo 76 de la Carta en armonía con los artículos 62 y 172 asigna al legislador la función de regular el servicio público. El Acto legislativo número 3 de 1959, debido a la extensión y diversidad de los servicios públicos, adicionó el artículo 7º de la Constitución disponiendo que "para arreglar el servicio público y atender el fomento de la economía" puede dividirse el territorio prescindiendo de la delimitación política ordinaria.

El Estado puede prestar el servicio público directamente por medio de sus agentes inmediatos, o indirectamente a través de la concesión y del establecimiento público.

El artículo 64 de la Ley Fundamental alude a establecimientos públicos; de ellos habla en general el artículo 635 del Código Civil y en particular, de los de beneficencia e instrucción pública, el artículo 80 de la Ley 153 de 1887. El Código de Régimen Político y Municipal en el artículo 273 contempla tanto los nacionales como los departamentales y municipales, que, en su orden, hace depender de la ley, las ordenanzas basadas en las leyes, y los acuerdos acordes con las ordenanzas. De suerte que la creación de establecimientos destinados a la prestación del servicio público, la forma y la finalidad de ellos compete en primer término a la ley.

(Fallo del 26 de agosto de 1967. Magistrado ponente: doctor *Arturo C. Posada*)

129

EXTRANJEROS. *Los empleos que no llevan anexa autoridad o jurisdicción pueden ser desempeñados por aquéllos.*

El derecho que tienen los extranjeros de ocupar cargos públicos que no lleven anexa jurisdicción o autoridad, por disposición del artículo 15 de la Constitución no es un derecho político sino un derecho civil en el sentido que le da a esta expresión el propio Título III de la Ley de

Pág.

Pág.

Leyes. Y los extranjeros tienen en Colombia los mismos derechos civiles que los colombianos, salvo algunas limitaciones legales que se impongan, pero sólo por razones de orden público, para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de alguno determinado (artículo 11). Luego el artículo acusado, al igualar ese derecho a los derechos políticos y negarle a los extranjeros un derecho civil que la norma fundamental les otorgó, viola el artículo 15 y 11 de la Codificación Constitucional.

No es obstáculo para llegar a esta conclusión el artículo 62 de la Ley Fundamental como lo piensa el señor Procurador ad hoc, por dos razones: porque en cuanto a las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos requeridos por la Constitución, ésta entiende que no han de exigirse para otros cargos, y porque el artículo 62 precisamente da al legislador esa facultad para los casos "no previstos en la Constitución" y ésta prevé que sólo para los empleos que llevan anexa jurisdicción o autoridad, y para los específicamente reglamentados por ella, se exija la ciudadanía en ejercicio.

(Fallo del 16 de diciembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero*).

188

EXTINCION DEL DOMINIO. *Su declaratoria difiere de la expropiación.*

Es un principio inuestionable, de acuerdo con los términos del artículo 30 de la Carta, que a la propiedad para merecer la tutela jurídica del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que "le es intrínsecamente inherente", función social "que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad".

En consecuencia, cuando sobre los predios rurales a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, se han dejado de realizar actos posesorios indicadores de una explotación económica, señalados por la ley, durante el lapso que ella establece, se ha omitido cumplir la función social que con el carácter obligatorio se le impone al titular del derecho, que no puede seguir gozando de las garantías estatuidas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad.

Tiene razón la Procuraduría cuando afirma que el demandante para sustentar la acción de inejecutividad, ha confundido dos nociones o conceptos claramente distintos en su naturaleza y en sus consecuencias.

El artículo 6º de la citada Ley 200, consagra la extinción del dominio a favor de la Nación sobre los predios rurales que se hallen en las situaciones allí previstas. La ley contempla una situación de hecho consistente en el abandono por parte del titular del derecho de propiedad. Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la Nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la propiedad, sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado deba ceder a los motivos de "utilidad pública o interés social", definidos por la ley.

En el caso de extinción del dominio hay presunto abandono del derecho por parte del titular; en la expropiación, "en las modalidades que comprende el artículo 30 de la Constitución, presupone una situación de hecho conforme con las reglamentaciones del ejercicio de la propiedad privada, es decir, que el dueño ha poseído de acuerdo con la función social que le corresponde, pero por motivo, de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, hacen necesario el traslado del bien al dominio público mediante sentencia judicial e indemnización previa, o sin ésta, por razones de equidad". Son, pues, dos situaciones jurídicas distintas que están sujetas en su desarrollo a procedimientos diferentes.

(Sentencia de 6 de noviembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Ignacio Gómez Posse*) ...

174

F

FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

No entiende la Corte que una entidad dotada por la ley y por el decreto de facultad permanente de adecuación del régimen aduanero, no pueda fuera de ese plazo, revisar las exenciones que son parte integrante del arancel. Por lo cual el plazo señalado para la revisión "del actual" régimen de exenciones no obedecía a que esa facultad permanente del Consejo de Política Arancelaria fuera a terminar, para él, con la expiración del tiempo de vigencia de las facultades extraordinarias. Ese plazo para una revisión determinada, lo fijó el Ejecutivo a fin de urgir una solución del anticuado régimen. La facultad, en sí, era y es permanente, pero, para un efecto determinado, quiso señalarle un plazo

Pág.

Pág.

que nada tiene que ver con la limitación de tiempo, que no rige —ya se dijo— para el Consejo de Política Aduanera.

Por tal motivo, pudo ampliarse dicho lapso en el Decreto 1960, artículo 3º, que por las mismas razones resulta constitucional.

(Fallo de 16 de septiembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*) 160

FACULTADES. *El Congreso debe concretar y delimitar el objeto —materia de ellas— (Sentencia 9 de agosto de 1944).*

“Exige la Carta ‘precisas facultades extraordinarias’; ‘y sobre la inteligencia del término precisas, podemos establecer tres tesis:

“La primera es la de aquellos que consideran que el calificativo precisas antepuesto deliberadamente por el señor Caro al sustantivo facultades, exige que ellas sean ‘puntuales, fijas, exactas, ciertas y determinadas’. (Luis Eduardo Villegas).

“Nosotros consideramos esta tesis extrema porque ella conduce a lo que se trata de evitar, es decir a que el Congreso dicte la ley, fije su alcance, diga con exactitud los límites de cada cosa, determine el modo de operancia de ella. Las autorizaciones así serían innecesarias.

“La otra tesis es la de quienes sostienen que con decir que el Gobierno tomará las medidas que juzgue precisamente indispensables para un fin demasiado genérico, se cumple el requisito constitucional cuando así se deja ‘la necesidad’ de las medidas al juicio del Ejecutivo y no del Congreso.

“La tesis intermedia es la que nosotros consideramos rigurosamente constitucional. Quizá sea la misma del doctor Antonio José Cadavid en el informe sobre la que llegó a ser la Ley 126 de 1914. Recomendaba él, después de hablar de que la precisión admite grados y que no debe llegarse a una verdadera individualización ‘que se considera suficiente precisión el señalar los fines especiales a que se hayan de encaminar las medidas extraordinarias que se autoricen al Presidente de la República. Sin olvidar, eso sí, que de semejantes facultades, sólo podrá usar temporalmente...’.

“Creemos que un ejemplo aclararía las tres tesis:

“Si se necesita reformar la legislación penal, no podría el Congreso precisar tanto que dijera cuáles son las disposiciones que puede reformar el Ejecutivo, enumerándolas o enunciándolas con puntualidad y fijeza y en qué sentido deben modificarse, o qué disposiciones nuevas pueden

dictarse. Pero creemos que sería demasiado impreciso no señalar cuáles son los fines de esa reforma: si crear nuevas entidades delictivas, si legislar sobre un estado especial de peligrosidad (el bandolerismo), si modificar la penalidad en todos los delitos. Debe buscarse el justo medio, recordando el Congreso que ese respeto a la letra y al espíritu de la Carta, si es cierto que lo obliga a un mayor estudio del proyecto, a la perfección de su redacción, es justamente lo que hace democrático el otorgamiento temporal de sus poderes’. (Las Constituciones Colombianas Comparadas).

(Fallo del 10 de febrero de 1967. Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero*) 32

FOMENTO DE LA ECONOMIA NACIONAL.

Es un servicio público que puede ser prestado por una persona jurídica de derecho privado.

El fomento de la economía nacional, especialmente a partir del Acto legislativo número 1 de 1945, refrendado a este respecto por el artículo 1º del Acto legislativo número 3 de 1959 en su parte final, es un servicio público del Estado que la ley puede ordenar con sujeción a planes y programas.

Puede un servicio público ser prestado por una entidad que ostenta el carácter de persona jurídica de derecho privado ¿como lo es la Federación Nacional de Arroceros?

“Las más modernas teorías —como expresó la Corte en sentencia de 16 de agosto último— responden afirmativamente cuando sus sostenedores, partiendo de la base de la creciente injerencia del Estado en la vida privada, observan que a éste se le van presentando problemas de intervención para cuyo acertado tratamiento se requieren una preparación técnica y unas oportunidades de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos. ‘Para tal evento, —como dice Gabino Praga—, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar de la función administrativa’.

Esta teoría, a la que alude el análisis hecho por el señor Procurador, llamada de la descentralización por colaboración diversa de la descentralización por servicios o de la descentralización por regiones, y que entre nosotros viene abriéndose paso desde la Ley 76 de 1927 y el contrato en ella originado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, merece, sin

Pág.

Pág.

embargo, algún distingo que doctrinalmente parece ser necesario.

Y es que existen servicios públicos emanados de la misma soberanía, es decir aquéllos cuya prestación corresponde a la propia esencia del Estado y cuya existencia, necesaria, caracteriza la organización fundamental de las diversas Ramas del Poder Público, que no pueden entregarse a personas privadas, naturales o jurídicas. A nadie se le ocurriría, por ejemplo, otorgarles la facultad de nombrar Ministros, la potestad legislativa o el poder jurisdiccional sin convertirlas, previamente, en ejecutores de derecho público de esas actividades. Los llamados "colaboradores" pueden ser incorporados, verbigracia, a la enseñanza en aquellos países en donde no sea expresamente prohibido hacerlo; pueden prestar servicios industriales y comerciales a nombre y representación del Estado y pueden, en fin, fomentar una industria, en parte por su iniciativa privada y en parte por encargo gubernamental. No se encuentra ninguna norma constitucional que se oponga a ello.

Por cuya razón, cuando a virtud de un contrato ordenado por el legislador, la Federación Nacional de Arroceros, además de su actividad particular de fomento de la industria de arroz —que tenía desde su fundación— realiza ese mismo fomento a nombre del Estado, con pautas generales fijadas en la ley y mejor detalladas en el pacto con el Gobierno, que la convierta en su colaboradora, no se está violando ninguna ordenación implícita o explícita de la Carta y se está en cambio, modernizando el Estado colombiano en orden al cumplimiento de los fines que las ya citadas disposiciones del Constituyente le atribuyeron, en un laudable esfuerzo por propiciar el cambio de viejas estructuras políticas.

(Fallo del 14 de marzo de 1967. Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera*) ...

I

INTERVENCIÓN ESTATAL EN EPOCAS DE GUERRA O DE CONMOCIÓN INTERIOR.

En tiempos de guerra o de conmoción interior cuya gravedad justifique el estado de sitio, es cuando con más frecuencia se presenta la necesidad de intervenir súbitamente las actividades, operaciones y negocios de los particulares para la defensa del país o la restauración del orden, aunque los efectos de las medidas queden circunscritos a la duración de la emergencia. Por lo mismo, las medidas de intervención en estado de sitio no son las reguladas por el artículo 32

de la Ley de Leyes, "con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho", sino "las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones", en los eventos contemplados en el artículo 121 y con el propósito de restablecer la normalidad. Si, pues, la "adecuada y equitativa participación" de la Marina Mercante Colombiana "en la distribución de la carga de importación y exportación", mediante la fijación periódica de una cuota o porcentaje, no fuere un simple estímulo para su subsistencia y desarrollo, como la motivó el Gobierno, sino una medida de intervención en la industria del transporte, tampoco resultaría violatoria de la Carta.

(Fallo de abril 8 de 1967. Magistrado ponente: doctor *Adán Arriaga Andrade*)

46

IMPUESTOS NACIONALES. *En nada merma esta condición el que las actividades y obras directamente favorecidas con la inversión de la renta estén vinculadas sólo a un sector del país.*

No hay disposición constitucional alguna que prohíba a la Nación establecer impuestos en relación con bienes ya gravados por los departamentos o los municipios. El soberano en quien se asienta primariamente el poder impositivo es la Nación. Sus secciones políticas sólo pueden establecer tributos y contribuciones por autorización o delegación del Estado, en conformidad con las disposiciones constitucionales y legales (artículos 191 y 197, ordinal 2º, Constitución). Las simples razones de inconveniencia son ajenas al juicio sobre inexecutable de las leyes.

Porque, lo que determina el carácter de nacional, departamental o municipal de un impuesto no es su ámbito en el espacio, sino su origen y su destinación. El que el funcionamiento del impuesto se circunscribe a una determinada región del país no le da al impuesto la índole de políticamente seccional, si quien lo creó fue la ley, para la Nación, esto es para invertirlo en los gastos y servicios públicos de incumbencia de la misma, ya directamente y por la acción de sus organismos administrativos inmediatos, ya a través de los establecimientos descentralizados constitutivos de un "alter ego" de la propia administración. En el caso, como el nuevo impuesto de que se trata lo estableció la ley para la Nación —como lo dice su nombre: "impuesto nacional"—, destinándolo a servicios públicos encomendados a la Corporación Autónoma Regional y en que la Nación misma está interesada, en

37

nada merma la condición de nacional que el impuesto tiene el hecho de que las actividades y obras de fomento económico directamente favorecidas con la inversión de la renta se encuentren sólo vinculadas a un sector del país, ni el que sean solamente los predios dentro de ese sector comprendidos los obligados a satisfacer el gravamen.

(Sentencia del 28 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*) ...

98

L

LIBERTAD DE ENSEÑANZA. *Artículo 41 Constitución Nacional. No tiene carácter absoluto sino relativo según las limitaciones impuestas en el mismo estatuto, una vez que "el Estado tendrá sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.*

(Fallo de 28 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Efrén Osejo Peña*) ...

110

LIBERTAD DE ENSEÑANZA. *Si una entidad descentralizada como el Fondo Universitario Nacional dicta una resolución ilegal o inconstitucional, por ejemplo que desconozca la libertad de enseñanza, la falta no será de ley de descentralización del servicio, sino del exceso o desviación de poder de la entidad autónoma cuya enmienda podrá obtenerse o por la vía jerárquica o por la jurisdiccional.*

El actor acusa también el decreto por violación del artículo 41 de la Constitución, en particular los artículos 8º, aparte n), 9º, 10, 11, 12 y 15; pero como puede deducirse de la simple lectura de ellos, ninguno tiene relación directa con la libertad de enseñanza, consagrada en el artículo citado, sino que atañen a las atribuciones administrativas que se adscriben, por medio de sus distintos órganos, al Fondo Universitario Nacional, precisamente, en desarrollo del artículo 1º del mismo decreto, que lo consagró como entidad administrativa descentralizada; y, en consecuencia, para cumplir con sus finalidades, es lógico y necesario darle los medios adecuados para actuar; y estos medios los constituyen las atribuciones y funciones que se le adscriben, con la determinación del modo como deben ejercerse mediante la colaboración de gerentes o directores, de juntas directivas, de consejos de administración, etc., etc., que deben ser integrados

Pág.

Pág.

mediante el procedimiento previsto en el propio estatuto, como así lo hace el Decreto 251 de 1958 en las disposiciones acusadas como inexecutable por el actor.

Si el legislador puede, como resulta del todo innegable, crear por medio de leyes entidades administrativas descentralizadas en relación con actividades que no son privativas de algunas de las Ramas del Poder Público, es obvio que tal fenómeno tiene que operarse mediante la cesión o traspaso de facultades o poderes de la administración central al servicio autónomo, pues de otro modo resulta imposible la descentralización decretada; pero esto no significa que el nuevo ente administrativo pueda obrar con total independencia, sino que estará sujeto, además de la fiscalización de la Contraloría General de la República, a la vigilancia del órgano o ministerio o departamento administrativo del cual hacía parte antes, mediante la vía gubernamental o jerárquica; o bien ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa si los interesados ejercen la acción pertinente contra el acto lesivo de sus derechos.

(Fallo del 28 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Efrén Osejo Peña*) ...

110

M

MUNICIPIOS. *Debe respetarse su autonomía.*

Finalmente, tiene razón el demandante al criticar el artículo 7º de la Ley 34 de 1966, por el cual se crea una Junta "para todo lo relacionado con esta ley, especialmente para la administración de los bienes adquiridos" en razón de los artículos 1º y 2º de la misma.

En efecto, si "los terrenos adquiridos en virtud de esta ley quedarán de propiedad del respectivo municipio en cuyos términos municipales se aplique" lo en ella dispuesto, como reza el artículo 5º, síguese de allí que sólo quienes tienen la personería o representación legal del municipio pueden atender a lo relacionado con esta ley y especialmente para la administración de los bienes que se adquieren, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 183, 197 y 201 de la Constitución. Lo dispuesto en el artículo 7º vulnera, por consiguiente, las facultades que la Carta ha otorgado a las autoridades municipales.

(Fallo del 19 de octubre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*) .

168

MULTAS. *Su cobro por jurisdicción coactiva y la consignación de aquellas como requisito pre-*

Pág.

Pág.

via a la interposición de recursos, no contradice el derecho de defensa.

Es evidente que el artículo 26 de la Carta, según el cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio, consagra el derecho individual de defensa, pero no señala, ni sería lógico que señalara, —dada su trascendente categoría institucional— las “formas propias de cada juicio”. Estas pertenecen al ámbito de la ley, y lo esencial, dentro del aspecto que aquí interesa destacar, es que nadie pueda ser sancionado sin antes haber sido oído y vencido en juicio, vale decir, que el juzgamiento se produzca de conformidad con las normas legales que regulen el procedimiento respectivo.

El artículo acusado dispone simplemente en su parte inicial que el Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Pero en ninguna parte de su texto expresa que la imposición de tales sanciones se realice en forma arbitraria, sin sujeción a procedimiento alguno que asegure o preserve el derecho de defensa.

(Fallo del 22 de noviembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Julio Roncallo Acosta*)

180

N

NACIONALIDAD POR NACIMIENTO.

El contexto de la Constitución indica que todos los nacionales colombianos, sea por nacimiento o por adopción, tienen iguales derechos. Y solamente para algunos casos —bastante restringidos— como para ser Presidente de la República, Senador, Magistrado de la Corte Suprema, Consejero de Estado, Magistrado de Tribunal, Juez, Procurador General de la Nación, Fiscal del Consejo de Estado, de Tribunal Superior, de Juzgado Superior o de Circuito, establece el requisito de la nacionalidad por nacimiento.

Esto traduce que no dejó a ninguna otra norma inferior la facultad de exigirlos para ejercer determinados empleos o determinadas funciones.

Si la ley pudiera exigir la nacionalidad por nacimiento a empleados o funcionarios a quienes la Constitución no se las exige, ésta asumiría el papel de igualar, en este sentido, a quienes la Suprema norma no quiso igualar con quienes han de desempeñar los cargos ya enumerados. Vale decir, rebasaría el ámbito de sus capacidades, preceptuando sobre materia reservada al Estatuto Fundamental.

(Fallo del 16 de diciembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Eduardo Fernández Botero*) . .

188

P

POTESTAD PRESIDENCIAL REGLAMENTARIA Y DE DIRECCION E INSPECCION DE LA EDUCACION PÚBLICA. *El legislador no debe invadir el terreno administrativo del reglamento.*

Definido afirmativamente el punto relativo a la facultad del Congreso para legislar sobre educación pública, dentro del marco que se delimita por la potestad de reglamentación, dirección e inspección que corresponde constitucionalmente al Presidente de la República, el caso que se estudia permite diferenciar concretamente las dos facultades normativas en esta Rama. Conviene, no obstante, observar previamente que por regla general en toda clase de materias el legislador puede, sin límite fijado en la Carta, contemplar en la ley que expide no sólo los aspectos fundamentales o estructurales sino llegar hasta los más pequeños detalles para cobijar la totalidad del asunto sobre que legisla. Queda entonces al Jefe de la Administración Pública el ejercicio de la potestad reglamentaria general contemplada en el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución, para procurar la cumplida ejecución de la ley, pero el reglamento puede llegar a ser innecesario, como ocurre ordinariamente en los códigos, cuando las previsiones de la ley contemplan todos los aspectos y desarrollos para su cabal ejecución. Pero en el ámbito de la educación pública nuestra carta fundamental ha confiado al Presidente de la República no la función general de reglamentar las leyes dictadas sobre el particular en lo necesario para su cumplida ejecución, sino la de reglamentar, dirigir e inspeccionar este servicio público esencial, sea prestado por el Estado o por los particulares, dentro de los lineamientos y la limitación contemplados en el artículo 41 de la Carta (14 del Acto legislativo número 1 de 1936). Es decir, el Presidente de la República tiene la potestad de desenvolver las normas generales o básicas que contiene la Constitución o que expide el legislador, mediante la formación de todas las disposiciones de desarrollo y de detalle necesarias para que los principios fundamentales de la Carta o de la ley sean eficaces y, en los casos necesarios, para el complemento de los armazones básicos del servicio público educativo establecido por la última. Y, además, conducir este servicio hacia un objetivo,

Pág.

Pág.

el de lograr la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos (función directiva) y ver que tal objetivo se cumpla (función de inspección), sobre las pautas trazadas por el mandato ya citado del artículo 41 de la Constitución. El legislador, entonces, no debe entrar en el campo de la reglamentación, como no debe hacerlo de manera concreta en el de la dirección y la inspección, que son actividades de orden administrativo. Ha de cumplir su tarea legislativa sólo en el pronunciamiento de la regla general y abstracta o en la creación de las estructuras fundamentales para la prestación del servicio por el Estado, sin invadir el terreno administrativo del reglamento específico que el numeral 13 del artículo 120 de la Constitución asigna al Presidente de la República. Sólo en el aspecto a que se refiere la parte final del varias veces citado artículo 41 de la Carta se ha mandado expresamente que corresponde a la ley el señalamiento del grado en que la educación primaria ha de ser obligatoria.

(Fallo del 27 de enero de 1967. Magistrado ponente: doctor *Crótatus Londoño*)

PLANES Y PROGRAMAS. *Sin que hayan sido adoptados previamente por el legislador, no puede el Congreso ejercer la atribución que le confiere el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, ni el del ordinal 19.*

Sin planes ni programas previamente adoptados por el legislador, no puede el Congreso ejercer la atribución que le confiere el ordinal 20 del artículo 76 de la Carta, ni el que se indica en el ordinal 19 del mismo precepto. Así lo ha indicado la Corte en sus fallos de 14 de diciembre de 1945 (*Gaceta Judicial*, Tomo LIX, págs. 645 a 650) y de 5 de octubre de 1946 (*Gaceta Judicial*, Tomo LXI, págs. 310 y ss.), proferidos antes de que fuera dictada la Ley 71 de 1946, y así también lo ha entendido en la sentencia de 16 de diciembre de 1964 y en otras de fecha posterior, pronunciadas después de que fuera derogada la citada Ley 71 de 1946. Si así no fuese, bastaría que el Congreso no expidiera ley alguna de planeación para que quedaran sin vigencia los aludidos ordinales 19 y 20 del artículo 76 de la Constitución, en los cuales se establece que las leyes destinadas a fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo, o a decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, deben ser expedidas "con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes".

La finalidad perseguida por el constituyente, de organizar con el debido esmero la inversión de los fondos públicos de fomento económico, o de apoyo o estímulo a los institutos o empresas útiles o benéficas, o en relación con las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, exige que no se puede decretar tales gastos sino con sujeción estricta a los planes y programas que previamente adopte el Congreso.

Puede, pues, el Congreso ocuparse de la creación de los institutos que la instrucción pública nacional exija, pero, como se dejó anotado, con sujeción a los planes y programas correspondientes, en cuanto a las erogaciones del caso.

(Fallo de 22 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Humberto Barrera Domínguez*) .

89

PRESUPUESTO. *Para que una renta o un gasto pueda figurar en él, debe haber sido previamente decretado por el legislador.*

LEY ANUAL. *Materialmente constituye un acto administrativo.*

9

El artículo 206 de la Constitución, al hacer uso, en su primera parte, del verbo "establecer", no significa, ni podría significar, pensamiento distinto del de que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de renta. Es que, para que una renta pueda figurar en el presupuesto debe haber sido previamente decretada por el legislador, como se desprende de los ordinales 13 y 15 del artículo 76, según los cuales incumbe al Congreso por medio de leyes "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" y "decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija", como también del canon 210, según el cual "el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración", y en cada legislatura, "estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva, se expedirá el presupuesto general de rentas y la ley de apropiaciones".

Y el mismo sistema se predica de los gastos públicos, ya que según el artículo 207, en lo que mira a los nacionales, no podrá hacerse ninguno "que no haya sido decretado por el Congreso"; y según el 210, "En el presupuesto no podrá apropiarse partida alguna que no haya sido propuesta a la respectiva Comisión Permanente, y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido".

Es por ello por lo que enseña la doctrina que si la ley anual que establece las rentas y gastos de

Pág.

Pág.

la respectiva vigencia es formalmente una ley, desde el punto de vista material constituye apenas un acto administrativo del legislador, entre otros motivos, porque ella no crea los tributos que se van a cobrar, ni estatuye los gastos de la administración, sino que tan sólo hace aplicar, para la anualidad fiscal a que se refiere, los impuestos establecidos y las erogaciones ordenadas en leyes anteriores, de manera que simplemente computa lo que se percibirá y apropia lo que se gastará, todo con base en esas disposiciones legislativas anteriores, a las que el presupuesto debe ceñirse exactamente, sin que pueda variarlas.

Quiere, pues, decir que la ley material que establece un impuesto, o decreta una erogación, no viene a ser sino el antecedente indispensable para que se pueda computar el tributo en el presupuesto nacional y proceder entonces a su percepción, y para que se pueda incorporar el gasto en la técnicamente llamada ley de apropiaciones.

(Fallo del 28 de junio de 1967. Magistrado ponente: doctor *Gustavo Fajardo Pinzón*) . . .

98

PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. UNIDAD DE LEGISLACION.

En el campo del derecho positivo priva la regla de que, en principio, toda ley nueva se aplica aun a las situaciones y relaciones jurídicas constituidas desde antes de su promulgación, a menos que con ello se lesionen derechos adquiridos. Esta regla sobre el efecto inmediato de la ley nueva se funda en el principio de la unidad de legislación, principio que consiste en que, dentro de un país, las situaciones jurídicas de la misma naturaleza no pueden estar regidas simultáneamente por leyes diferentes. Como ese efecto inmediato de la ley nueva puede producir la modificación o extinción de las situaciones y relaciones jurídicas preestablecidas y suscitar así un conflicto con la ley antigua, se ha consagrado una excepción a la regla dicha, consistente en la excepción en que la ley nueva no puede tener efecto retroactivo, es decir, que no puede vulnerar aquellas situaciones ni los efectos jurídicos producidos por ellas o que están en vía de producirse. En esta materia, el efecto inmediato de la ley nueva constituye, pues, la regla general, y la excepción está formada por el respeto a los derechos adquiridos.

A la noción de derecho adquirido se ha opuesto tradicionalmente la de la mera expectativa y se ha establecido que, así como el primero no puede ser desconocido ni vulnerado por la ley posterior,

la segunda no constituye derecho contra la ley que la anule o cercene. (Ley 153 d 1887, artículo 17).

Por derecho adquirido se ha considerado el bien, la ventaja o el beneficio que se ha incorporado legalmente en el patrimonio de una persona, que hace parte de ese patrimonio y que no puede ser lesionado por ley posterior. La Corte lo ha entendido como el derecho que se ha consolidado con la persona y que forma parte integrante de su patrimonio (LXIV - 2062, 349). Hallando imprecisa la noción tradicional de derecho adquirido o insuficiente para dirimir los conflictos de las leyes en el tiempo, la doctrina contemporánea la ha abandonado y se ha encaminado a elaborar una concepción más concreta y objetiva que sirva de criterio para apreciar y resolver satisfactoriamente dichos conflictos. Considerando sobre todo los hechos y actos que concurren a constituir las situaciones jurídicas y la manera, instantánea o sucesiva, como éstas producen sus efectos, ha sustituido la noción de derecho adquirido por la de situación jurídica y sustentando que la prohibición del efecto retroactivo de la ley nueva significa que ésta no puede ser aplicada a aquellas situaciones jurídicas que se han constituido o extinguido con anterioridad a su vigencia ni a los efectos producidos por ellas o que están en vía de producirse. Tales situaciones y efectos quedan sometidos a la regulación de la ley antigua.

El principio de la irretroactividad de la ley nueva se halla consagrado entre nosotros como canon constitucional por el artículo 30 de la Carta en estos términos: "Se garantizan 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". La consagración de este principio como precepto constitucional significa que él es de orden público, que obliga al propio legislador y que tiene aplicación tanto en el derecho privado como en el derecho público. (Ley 167 de 1941, artículo 67).

(Fallo del 6 de febrero de 1967. Magistrado ponente: doctor *Enrique López de la Pava*) . . .

13

S

SOCIEDADES MUTUARIAS, FONDOS DE EMPLEADOS. *Son similares de las cooperativas.*

No podrá negarse que las sociedades mutuarías, los fondos de empleados, etc., son similares de

Pág.

Pág.

las sociedades cooperativas, pues sus actividades se cumplen con fines de interés social; sus esfuerzos y recursos se organizan, "con el propósito principal de servir a sus miembros, sin ánimo de lucro". Tales sociedades mutuarías y tales fondos de empleados se establecieron, como dice la Procuraduría, "al amparo del principio de libre asociación que consagra la Carta Fundamental del país", "obedeciendo a los mismos principios que informan al cooperativismo, como se comprueba con solo leer los estatutos de cualquiera de estas instituciones auxiliares del cooperativismo". Su control que parte del Estado, apenas si se había insinuado en disposiciones anteriores al Decreto 1598 de 1963, por lo cual, primero éste, y luego, el 1587, lo establecieron en forma concreta y ordenada.

El legislador ha dispuesto de tiempo atrás, que las sociedades o instituciones que persiguen unos mismos fines y que obedecen a los principios del cooperativismo en forma general, se gobiernen, para su control y vigilancia, por una legislación similar a la que rige para las sociedades cooperativas, propiamente dichas. Así lo entendió el Gobierno, el que, facultado para "reformular y actualizar" la legislación sobre cooperativas y siguiendo aquella orientación, contempló, en los nuevos estatutos, las llamadas precooperativas o cooperativas embrionarias (sociedades mutuarías, fondos de empleados y similares), que, por su naturaleza y objetivos, obedecen al sistema cooperativista, y son formas nuevas en el sistema cooperativista, para incluirlas dentro de la legislación reglamentaria de las sociedades cooperativas.

(Fallo del 13 de septiembre de 1967. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*) .

T

TRIBUNAL SUPERIOR DISCIPLINARIO.

Por administrar justicia, queda encuadrado en la Rama Jurisdiccional, contrariamente a lo que sostiene la sentencia. Como lo está la Justicia Militar, según lo tiene aceptado explícitamente la Corte, no obstante que no aparece mencionada en el artículo 58 de la Carta ni en el título de "La Administración de Justicia", sino en el de "La Fuerza Pública" y ello tan sólo en la forma incidental o de referencia que emplea el artículo 170.

La orden que el artículo 162 de la Carta y el 12 del Plebiscito han dado al legislador para organizar la carrera judicial, refuerzan las considera-

ciones anteriores en favor de la exequibilidad del inciso 1º del artículo 37 del Decreto 1698, comoquiera que con dicha carrera judicial, iniciada en el Decreto, armoniza perfectamente la existencia de un Tribunal Superior Disciplinario respecto a los miembros de la Corte y Consejo de Estado.

(Fallo de febrero 9 de 1967. Salvamento de voto del Magistrado: doctor *Ramiro Araújo Grau*)

29

TRIBUNAL SUPERIOR DISCIPLINARIO. Si se considera conveniente para alcanzar los propósitos perseguidos por el Decreto acusado, el establecimiento de una nueva y especial jurisdicción en orden a la pronta administración de justicia, ello sólo podría lograrse mediante la aprobación de una reforma constitucional.

Al señalar al Tribunal Superior Disciplinario sus funciones, el legislador rebasó sus facultades, ya que, de una parte, desconoció la jerarquía jurisdiccional, creada por la Carta, y de la otra, quitó a la Corte y a los Tribunales, así como al Consejo de Estado una competencia que les atribuyó la misma Constitución, en el inciso 2º del artículo 160.

No perteneciendo el Tribunal Superior Disciplinario a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, debe considerársele como un cuerpo extraño a la jerarquía, y por ende, no será superior de ninguna de sus componentes. Sería un "órgano de administración activa" al cual se asignó la función de "examinar los hechos generadores de la responsabilidad de los funcionarios y calificarlos para la sanción correspondiente", lo que tiende a corregir o enderezar al funcionario, o bien a prescindir de él para mejorar el servicio. Si, pues, tal Tribunal no es el superior de la Corte Suprema, ni de los Tribunales Superiores de Distrito, ni del Consejo de Estado, y en segunda instancia, de los procesos disciplinarios que se sigan contra los Magistrados de la Corte, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito y el Tribunal de Aduanas, pues las dos primeras Corporaciones no tienen superior, salvo lo dicho en los artículos 96 y 102 de la Constitución Nacional, y con relación a los segundos, "el respectivo superior" es la Corte.

(Fallo de febrero 9 de 1967. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*)

22

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

TOMOS CXXV - CXXVI

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL



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

SALA PLENA

Doctores GUSTAVO FAJARDO PINZON, Presidente.
FLAVIO CABRERA DUSSAN, Vicepresidente.
Ricardo Ramírez L., Secretario.

SALA DE CASACION CIVIL

Doctores GUILLERMO OSPINA FERNANDEZ, Presidente.
Ricardo Ramírez L., Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores Flavio Cabrera Dussán.
Gustavo Fajardo Pinzón.
Ignacio Gómez Posse.
Fernando Hinestrosa Forero (hasta mayo 21).
Enrique López de la Pava.
Carlos J. Medellín (desde mayo 22).
Guillermo Ospina Fernández.

SALA DE CASACION PENAL

Doctores ANTONIO MORENO MOSQUERA, Presidente.
Francisco López Cruz, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores Humberto Barrera Domínguez.
Samuel Barrientos Restrepo.
Efrén Osejo Peña.
Luis Eduardo Mesa Velásquez.
Simón Montero Torres.
Antonio Moreno Mosquera.
Julio Roncallo Acosta.
Luis Carlos Zambrano.

SALA DE CASACION LABORAL

Doctores **CROTATAS LONDOÑO, Presidente.**

Vicente Mejía Osorio, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores José Enrique Arboleda Valencia.

Adán Arriaga Andrade (hasta mayo 21/68).

Enrique Arrázola Arrázola (desde mayo 22/68).

Juan Benavides Patrón.

Edmundo Harker Puyana.

Crótatas Londoño.

Carlos Peláez Trujillo.

RELATORIA

RELATOR: Doctor José Eusebio Cabrales.

RELADORES JUDICIALES AUXILIARES

Doctores Carlos M. Gutiérrez E.

Diego Cristancho M.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATOR SALA CONSTITUCIONAL

DOCTOR MIGUEL A. ROA CASTIELBLANCO

RELATOR SALA PENAL

DOCTORA HELDA CHARRY DE VALENCIA

RELATOR SALA CIVIL

DOCTORA AMELIA BARRERA DE GAFARO

RELATOR SALA LABORAL

DOCTORA GLADIS MAYORGA DE JIMENO

TOMOS CXXV y CXXVI

Bogotá, Colombia

Año de 1968

Números 2290/91/92/93/94/95

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO DE 1968, POR UNANIMIDAD DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA

Acta número 30, sesión del 18 de enero de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia presenta atento saludo al honorable señor Magistrado Julio Roncallo Acosta y a su muy distinguida familia, y les hace llegar los sentimientos de su profunda condolencia con motivo del fallecimiento del señor don Julio Roncallo O.

Comuníqueseles en nota de estilo”.

Acta número 34, sesión del 15 de febrero de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia lamenta la desaparición del doctor Reinaldo Muñoz Zambrano, cuyas acendradas virtudes privadas y cívicas, su constante voluntad de servicio, su vasta cultura en varios ramos del saber humano, y especialmente en la ciencia del derecho, y su entrega a la formación de la juventud universitaria, ora desde la Rectoría de la Universidad del Cauca, ya en el Ministerio de Educación Nacional o desde la Universidad de los Andes, que servía cuando falleció, lo hicieron acreedor al aprecio de sus conciudadanos y lo presentaban como promesa de sus acertadas realizaciones, desgraciadamente frustradas por su prematura muerte.

Transcríbese en nota de estilo a su señora doña Luz Arboleda de Zambrano y a sus hijos,

a doña Josefina Zambrano de Muñoz, al doctor José Tomás Angulo, señora e hijos, a los demás miembros de la familia del extinto y a la Conciliatura de la Universidad de los Andes. Publíquese”.

“La Corte Suprema de Justicia se une al homenaje rendido por el Gobierno de la República de Venezuela al muy distinguido Magistrado doctor Fernando Hinestrosa, al otorgarle la Orden de Don Andrés Bello, reconocimiento a sus excelentes calidades humanas, a sus dotes de jurista y a su consagración al servicio de la juventud, como Rector de la Universidad Externa de Colombia.

Comuníquese al doctor Hinestrosa y publíquese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 38, sesión del 14 de marzo de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia, al deplorar la separación de su eminente Magistrado señor doctor Adán Arriaga Andrade, le agradece los invaluables servicios prestados a la Administración de Justicia de la República, y en los cuales hizo nuevamente mérito de su clara inteligencia, de su vasta ilustración jurídica y de su tradicional rectitud. Transcríbese en nota de estilo esta proposición al señor doctor Adán Arriaga Andrade, e insértese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 40, sesión del 28 de marzo de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia,

Considerando:

Que acaba de fallecer, en esta, ciudad, el ilustrísimo y reverendísimo señor doctor José Vicente Castro Silva, Rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; que este insigne sacerdote fue varón excepcional por el alto vuelo de su inteligencia, por las nobles virtudes de su corazón, por la universalidad de sus conocimientos, por el esplendor de su palabra y por su amor a la sabiduría y a las ciencias;

Que Monseñor Castro Silva consagró su vida al cultivo de las letras, que ilustró con sus oraciones gratulatorias y con magistrales ensayos como ‘El Prólogo de Don Quijote’ y ‘La Tristeza de Bolívar’;

Que el núcleo constelar de su fecunda existencia fue el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en cuyo servicio catedrático y rectoral murió, dejando obra perdurable que compromete la gratitud ciudadana;

Que durante treinta y ocho años regentó con admirable celo apostólico el Claustro de Fray Cristóbal de Torres, y en ese lapso, educó a numerosas generaciones, que dan hoy lustre a la República en todos los campos del saber; y

Que es deber de las Corporaciones Públicas exaltar el nombre de quienes han servido a la nación,

Resuelve:

Asociarse al duelo nacional que, con motivo de la muerte del ilustrísimo y reverendísimo Monseñor José Vicente Castro Silva, enluta las banderas de la Patria y de la Iglesia y el escudo de Calatrava, y rendir homenaje a su memoria.

Designar a los honorables Magistrados, doctores Samuel Barrientos Restrepo, Edmundo Harcker Puyana, Antonio Moreno Mosquera y Guillermo Ospina Fernández, para que representen a esta Corporación en las honras fúnebres que han de celebrarse por el descanso de su alma.

Señalar su vida y su obra a la consideración de las generaciones presentes y venideras, como dignas de ser imitadas.

En nota de estilo, se enviará copia de esta resolución a la Conciliatura y Claustro del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a la Cu-

ria Primada de Bogotá y a los parientes del extinto.

Publíquese en la *Gaceta Judicial* y en la prensa de esta ciudad”.

Acta número 44, sesión del 24 de abril de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia registra con pesar la decisión irrevocable de su ilustre Presidente, señor doctor Eduardo Fernández Botero, de retirarse de la Magistratura, decisión que por su carácter y los respetables móviles que la determinaron se ha visto obligada a aceptar, y deja expresa constancia de reconocimiento y admiración por las altas calidades de jurista y de hombre recto que en todo instante puso al servicio de la justicia colombiana, en forma que enaltece al Magistrado y a la Corporación de la que ha formado parte y presidido brillantemente.

Transcribábase en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 45, sesión del 30 de abril de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia ha aceptado la renuncia que del cargo de Magistrado de la misma presenta el señor doctor Fernando Hinestrosa Forero sólo por la circunstancia de que, según su manifestación, el llamamiento hecho por el señor Presidente de la República para ocupar el cargo de Ministro de Justicia le impone el deber de prestar su colaboración en la importante tarea de perfeccionar los organismos jurisdiccionales y su funcionamiento, en desarrollo de los mandatos legales recientemente expedidos. Pero desea la Corte hacer llegar al ilustre Magistrado saliente la expresión de su reconocimiento y admiración por la labor cumplida, con prudencia, altura y sabiduría, en el desempeño de su cargo, en el que los demás integrantes de la Corporación tuvieron la satisfacción y el privilegio de hacerse partícipes de sus incomparables virtudes de caballerosidad y rectitud y de sus profundos conocimientos científicos.

Comuníquese en nota de estilo al señor doctor Fernando Hinestrosa Forero y publíquese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 46, sesión del 9 de mayo de 1968:

“Al verse la Corte en la necesidad de aceptar la renuncia que el doctor Aníbal Cardoso Gaitán

presenta de su cargo de Magistrado de la Corte Electoral, en atención a las razones que la motivan, deplora el retiro de tan prestante ciudadano y eminente juriconsulto de la posición aludida y deja constancia de su más vivo reconocimiento por los meritorios y eficaces servicios que, con acendrado patriotismo y probidad ejemplar, le ha prestado a la nación como Magistrado de la misma Corte Suprema de Justicia y como miembro prominente de la Corte Electoral.

En nota de estilo transcribábase esta proposición al doctor Cardoso Gaitán”.

“La Corte Suprema de Justicia al aceptar, por tener el carácter de irrevocable, la renuncia que del cargo de Magistrado de la Corte Electoral ha presentado el doctor Antonio Rocha, deplora su retiro y agradece altamente la colaboración prestada por tan eminente jurista.

Transcribábase en nota de estilo, e insértese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 49, sesión del 6 de junio de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia, al aceptar la renuncia presentada por sus Relatores Auxiliares, señores Carlos Manuel Gutiérrez y Diego E. Cristancho, lamenta su retiro de esta Corporación y les expresa sus agradecimientos por los eficientes servicios prestados por ellos a la Administración de Justicia durante varios años.

Transcribábase en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 1, sesión del 12 de junio de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, registrará conmovida en el acta de esta fecha, el fallecimiento ocurrido ayer, en la ciudad de Cali, de la matrona doña Elena Mosquera de Moreno, y con tal motivo hace llegar a su hijo el doctor Antonio Moreno Mosquera, miembro de esta Corporación, y a los demás deudos de la extinta, la expresión de su más profunda condolencia.

Esta moción en nota de estilo será puesta en manos del doctor Moreno Mosquera por una comisión del seno de la Corte”.

Acta número 2, sesión del 20 de junio de 1968:

“Al aceptar la renuncia que con carácter irrevocable presenta el doctor Clímaco Sepúlveda del cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, la Corte Supre-

ma de Justicia expresa al mismo doctor Sepúlveda su más vivo reconocimiento por los servicios que él le ha prestado a la Administración de Justicia con esmerada consagración, con la más encomiable probidad y con ejemplar eficacia.

Transcribábase esta proposición al nombrado, doctor Clímaco Sepúlveda”.

Acta número 6, sesión de julio 18 de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia registra con profundo pesar el fallecimiento en el día de hoy del eminente jurista doctor Samuel de Sola Roncallo, quien fuera destacado miembro de esta Corporación y ocupaba al momento de su muerte el cargo de Consejero de Estado.

Transcribábase la presente proposición al doctor Julio Roncallo Acosta, Magistrado de la Corte y a su señora esposa y a los demás familiares del extinto, y hágase extensiva esta manifestación de duelo al Consejo de Estado”.

Acta número 16, sesión del 3 de octubre de 1968:

“La Corte considera que las providencias que en ejercicio de su poder jurisdiccional dictan los jueces de la República, no son susceptibles del recurso de revocación directa establecido por el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959; y que en consecuencia, no es el caso de acceder a la petición del doctor Ernesto Ceballos Ramírez, Magistrado del Tribunal Superior de Armenia, para que por la Corte se revoque la decisión de la Sala Disciplinaria, de fecha 25 de abril del año en curso, que le impuso al peticionario la sanción de suspensión en el cargo por el término de un mes”.

Acta número 17, sesión del 10 de octubre de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia registra con beneplácito la elección del doctor Antonio Rocha Alvira, quien fuera ilustre miembro de esta Corporación, para ejercer el cargo de Rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, y hace votos por el feliz éxito de su gestión al frente del histórico instituto.

Comuníquese en nota de estilo al señor doctor Rocha y publíquese en la *Gaceta Judicial*”.

Acta número 22, sesión del 21 de noviembre de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia presenta el homenaje de su saludo al IX Congreso Nacional de Abogados y a la VII Asamblea de la Fede-

ración Nacional de Colegios de Abogados Colombianos, con sede en la ilustre ciudad de Neiva, y hace votos porque sus labores sean fecundas en propósitos y acuerdos del mejoramiento, tecnificación y prestigio de la noble carrera del Derecho y en sabios aportes al estudio de los problemas nacionales de orden jurídico a que se refiere la agenda de sus deliberaciones”.

Acta número 24, sesión del 12 de diciembre de 1968:

“La Corte Suprema de Justicia, en vista de la decisión irrevocable del señor doctor Enrique Arrázola Arrázola de retirarse de la Magistratura, acepta con pesar esa determinación y deja testimonio de reconocimiento a sus altas calidades de jurista y de agradecimiento a los servicios prestados en pro de la Justicia colombiana desde tan noble investidura.

Transcribese en nota de estilo e insértese en la *Gaceta Judicial*”.

DERECHOS ADQUIRIDOS

Existe una correlación entre la suma con que los militares retirados y sus beneficiarios contribuyen al mejorarse de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y los servicios que de ella reciben. — La norma acusada no infringe los artículos 30 y 169 de la Constitución. — Exequibilidad del artículo 124 de la Ley 126 de 1959.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., febrero 12 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Luis Fernando Paredes A.*

El ciudadano Domingo Espinel, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita de esta Corporación “que se sirva declarar inexecutable, por inconstitucional, el artículo 124 de la Ley 126 de 1959”, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 124. Los oficiales de las fuerzas militares en servicio activo, los que estén en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de pensiones, que se paguen por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, contribuirán a la Caja con una cuota mensual equivalente al ocho por ciento (8%) del sueldo básico de actividad, de la asignación básica de retiro y de la pensión, respectivamente, que se repartirá, así: la mitad para atender las obligaciones de la Caja y la otra mitad para la capitalización de la misma”.

Acusa la disposición anterior de violar los artículos 30 y 169 de la Carta. El primero, por cuanto que la contribución forzosa del ocho por ciento (8%) en favor de la Caja de Sueldos de Retiro vulnera los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, por los pensionados militares al goce íntegro de su pensión. El segundo, en cuanto que el mencionado ocho por ciento representa una privación de parte de la pensión, contra la garantía que el citado artículo 169 otorga a los militares “de no ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley”.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación expresa así su concepto, luego de referirse a los motivos de acusación inmediatamente antes sintetizados:

“No comparte el suscrito tales apreciaciones.

“No puede afirmarse, en efecto, que las contribuciones establecidas por la ley, bien para satisfacer las necesidades colectivas de los asociados, bien como contraprestación de beneficios recibidos o por recibir, impliquen el desconocimiento de un derecho o la privación de él. Si así fuera, ni el Estado podría gravar con impuestos los bienes y, en general, los derechos de las personas para realizar el fin que le es propio, ni podrían tampoco existir ciertas asociaciones menores instituidas para beneficio de quienes forman parte de ellas, como es el caso de la Caja de Sueldos de Retiro del Ejército, establecimiento que tiene por finalidad el pago de las prestaciones sociales a quienes sean afiliados a ella, como reza su ley orgánica. Y es que, según dice la misma disposición acusada, la contribución de que se trata se destina a atender las obligaciones a cargo de dicha entidad que, como lo afirma el demandante, no son otras que las pensiones o sueldos de retiro, así como el fortalecimiento de su capital, que viene a constituir una mayor garantía de aquel pago. Pero no solamente por ésto, sino porque además las pensiones o sueldos de retiro de los oficiales de las Fuerzas Armadas se extienden en parte, a los herederos de los beneficiarios en un momento dado de tales prestaciones.

“Así, pues, la afirmación del demandante de que tal contribución no aparece instituida en beneficio de los contribuyentes, cae por su base. La verdad que es ella, como se desprende de la disposición acusada y de otras concordantes, mi-

ra al interés del contribuyente y de quienes lo representan a su muerte.

“Las consideraciones anteriores, permiten concluir que el artículo 124 de la Ley 126 de 1959 es exequible”.

Consideraciones de la Corte

Conviene observar ante todo, que aunque el demandante solicita la declaración de inexecutable de todo el artículo 124, sus razonamientos se encaminan a establecer que esta norma viola las disposiciones 30 y 169 de la Constitución, en lo referente a asignación de retiro o pensión, sin mirar en punto alguno al descuento ordenado respecto de “los oficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo”, con que empieza el precepto acusado, descuento que dice relación a los sueldos de que éstos disfrutaban y que no aparece cobijado por el cargo de inconstitucionalidad que se estudia. Por este motivo, sólo se tendrá en cuenta la impugnación en cuanto se refiere a “los que estén en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de pensiones que se paguen por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares”.

Sirve para fijar de esta manera la intención del demandante, el siguiente párrafo de su libelo, en el que no ataca como contrario a la Constitución el descuento de sueldos con destino a las diversas cajas de previsión: “Es principio aceptado por la legislación colombiana que el patrono —para este caso el Estado— con una parte, y el trabajador o empleado, durante su actividad, con otra, contribuyan a formar el fondo de retiro; pero el trabajador o el empleado, una vez retirados, quedan, y es lógico que quedan, libres de cualquier contribución a ese fondo que ya ayudó a formar con el ahorro de sus salarios o sueldos. Prescribiendo lo contrario, se ha llegado al absurdo de que el pensionado se pague a sí mismo parte de su pensión”.

Precisada así la materia de la acusación, deben ante todo, fijarse los términos con que el precepto *sub judice* cumple su función de imperio, como norma positiva de derecho, a fin de poder conocer su sentido o alcance y deducir de allí si quebranta los artículos 30 y 169 de la Constitución o si se atempera a su espíritu.

La disposición impugnada establece que los militares retirados y sus beneficiarios *contribuirán* con un ocho por ciento del valor de sus pensiones a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, porcentaje que ésta aplicará de la si-

guiente manera: una mitad para atender al cumplimiento de sus obligaciones y la otra para la capitalización de la misma. Obviamente, aparece que la sustancia de este precepto tiene por fin exclusivo el sostenimiento de la propia institución que cubre las pensiones de los militares retirados y de sus causahabientes y que al contribuir ellos a la estabilidad de la mencionada Caja, garantizan para sí y para sus herederos el oportuno y cumplido pago de los sueldos de retiro y de las pensiones correspondientes. Existe, pues, una correlación entre la suma con que esas personas contribuyen al mejorarse de la entidad dicha y los servicios que de ella reciben.

Claro es, pues, el objeto de la disposición en estudio, tanto en su finalidad como en su letra, y así es muy difícil encontrar de qué manera infringe los artículos precitados de la Carta, cuyo contenido se analiza en seguida para mostrar la verdad de este aserto.

Mira el primero de ellos a “amparar los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos o vulnerados por leyes posteriores”. Ahora bien. La norma que establece una “contribución” para beneficio común de los asociados o de los propios grupos de personas afiliadas a una institución de la que proviene el pago de sus prestaciones o auxilios, no “desconoce” o “vulnera” el derecho adquirido por ellas a gozar de su patrimonio, renta, beneficio o pensión, pues lo que aquel precepto constitucional consagra es una garantía de la propiedad individual contra posibles desviaciones o abusos del legislador, los que en forma alguna comporta la imposición de gravámenes con el fin indicado, de acuerdo con la facultad que la misma Carta otorga a éste para determinarlos.

Por otra parte, la solidaridad social y el bien común imponen obligaciones que pesan sobre el patrimonio de los ciudadanos, en desarrollo del mismo artículo 30 de la Ley de Leyes, y dentro del marco del funcionamiento de la previsión social en Colombia está aceptado que las prestaciones correspondientes a ésta no sean carga exclusiva patronal o del Estado, sino que en diversas proporciones contribuyan a formar el fondo de que se pagan, éste, los empresarios y quienes de ellas se benefician, sean trabajadores oficiales o particulares. Es un sistema de aporte comunitario en que la mutua ayuda hace menos onerosas las deudas sociales y puede garantizar mejor la estabilidad de los organismos que las cubren.

Por último, toda contribución, impuesto o gravamen afecta el bien sobre que recae en la cuantía prevista en la ley impositiva; pero si por esta condición inherente a la naturaleza de ellos, pudiera deducirse quebrantamiento del artículo 30 de la Constitución, alegando desconocimiento del derecho adquirido al goce o disfrute íntegro del respectivo bien, el Estado quedaría sin medios para cumplir sus fines de servicio a la comunidad y desaparecerían las instituciones de previsión social existentes, lo que muestra, por lo absurdo de sus consecuencias, que el espíritu de aquella norma no se complace con la interpretación superficial que presenta el demandante.

El artículo 169, en cuya virtud "los militares no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley", tampoco puede considerarse quebrantado por la norma que se estudia, ya que el concepto de privación implica pena o despojo y no puede darse alcance de tal naturaleza a este precepto. El Diccionario de la Real Academia define el verbo "privar", cuyo participio pasivo emplea aquel artículo, diciendo: "despojar a uno de una cosa que poseía. —Destituir a uno de un empleo, ministerio o dignidad", y al sustantivo "privación", de esta manera: "Acción de despojar, impedir o privar; carencia de una cosa en sujeto capaz de tenerla". Basta, pues, el sólo sentido gramatical y obvio de la palabra que imprime su fuerza conceptual al mencionado artículo 169, para llegar a la conclusión de que no ha sido infringido por la ley que impone una contribución a los pensionados militares para el sostenimiento del organismo que cubre el valor de sus pensiones.

De otro lado, al condicionar la privación de los grados, honores y pensiones de los militares a "los casos y al modo que determine la ley", aparece claramente que de lo que se trata es de impedir el que se imponga una sanción sin ley preexistente y sin motivos previamente definidos, en armonía con el artículo 26 de la misma Carta. Y así, el Código de Justicia Penal Militar, principalmente, determina los casos en que los militares pueden ser "privados" de sus grados, honores o pensiones, como desarrollo lógico del artículo 169 en comento.

Como consecuencia de las razones expuestas no aparecen violadas por el artículo 124 de la Ley 126 de 1959 las disposiciones analizadas de la Constitución Nacional, por cuyo motivo, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— y oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara exequible el precitado artículo.

Publíquese, notifíquese, cópiese, dése cuenta al señor Ministro de Defensa Nacional y archívese.

Eduardo Fernández Botero, José Enrique Arboleda V., Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Guillermo Ospina Fernández, Efrén Osejo Peña, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano, Gustavo Rendón Gaviria, Conjuez.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

ESTADO DE SITIO

Conexión de los decretos legislativos de estado de sitio con el orden público. — No encuentra la Corte que el servicio público del transporte automotor, sea en sí mismo extraño al orden perturbado o inconducente a su restablecimiento. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 530 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 29 de febrero de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Adán Arriaga Andrade*.

El ciudadano Carlos del Castillo, en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Carta, demanda la declaración de inexecutable del Decreto legislativo número 530 de 1966 “por el cual se dictan normas sobre anticipos destinados a la importación de vehículos para el servicio público de transportes y se dictan otras disposiciones”.

Para afianzar su pedimento arguye, en síntesis, que el decreto, dictado con apoyo en las facultades derivadas del estado de sitio, carece de conexión con el orden público, y sus ordenamientos, de carácter permanente y no transitorio, entrañan además la intervención del Estado en una industria privada, que sólo el Congreso puede realizar, por todo lo cual se infringen los artículos 32, 55 y 121 de la Ley de Leyes.

Los preceptos acusados son de este tenor:

“Artículo 1º Los importadores de vehículos automotores con destino al servicio público de transporte que reciban depósitos o anticipos de dinero de los posibles compradores de tales vehículos, reconocerán a éstos, intereses del uno con veinticinco por ciento (1,25%) mensual sobre el valor neto de tales depósitos o anticipos.

“Artículo 2º Los intereses de que trata el artículo anterior se causarán desde el día en que se haga el depósito o anticipo, hasta el día de la entrega del vehículo de que se trate, o de la devolución del dinero por notificación que se

haga al comprador de la negativa de la correspondiente licencia de importación por parte de la Superintendencia de Comercio Exterior.

“Artículo 3º Los intereses que podrán cobrar los vendedores o importadores de vehículos con destino al servicio público de transporte sobre la parte del precio que no se pague de contado, no podrán exceder del uno con veinticinco por ciento (1,25%) mensual, y se cobrarán sobre los saldos pendientes a medida que se cancelen las obligaciones respectivas”.

De su sola lectura aparece que el Decreto afecta solamente el negocio de importación de vehículos automotores destinados al servicio público, imponiendo a los importadores el reconocimiento de intereses del 1,25% mensual sobre los depósitos o anticipos del precio que exijan a los posibles compradores, en favor de éstos, y limitando a la misma tasa los que aquéllos puedan cobrar sobre los saldos en las ventas a plazo, en términos conciliables con la transitoriedad peculiar de la legislación de emergencia. Nada en su texto indica el intento de extender la obligación de reconocer intereses o la limitación de la tasa a operaciones posteriores al restablecimiento de la tranquilidad ni de impedir que al levantarse el estado de sitio recobren inmediatamente su vigor los preceptos anteriores sobre importación de vehículos, apenas suspendidos entre tanto en lo que pugne con las normas acusadas.

En cuanto a la materia reglada, no encuentra la Corte que el servicio público del transporte automotor, cuya regularidad depende en mucha parte del número de vehículos utilizables y de la adecuada renovación de los equipos, sea en sí mismo extraño al orden perturbado o inconducente a su restablecimiento. Por el contrario, es en caso de desórdenes cuando mayor eficacia y

expedición se requiere de tal servicio para la movilización oportuna de los organismos encargados de preservar o restaurar la paz. A lo cual se agrega que entre las causas de la declaración del estado de sitio, invocadas en el Decreto 1288 de 1965, se hallan "los problemas económicos que afectan a la nación", y que las normas enjuiciadas se fundan expresamente en la protección debida a los bienes de los asociados y en la conveniencia de "medidas tendientes a disminuir los costos en el servicio público del transporte" pues "con ello se logra mejorar las condiciones que permitan una más rápida recuperación de la normalidad". Lo que hace menos controvertible en este caso la conexidad con el restablecimiento del orden, reclamada por el artículo 121 de la Constitución, conforme a la doctrina jurisprudencial.

Si bien el demandante glosa la referida motivación por sustentar preceptos de estado de sitio en razones de simple conveniencia, cabe entenderse la menos literalmente en el sentido de que la disminución del costo del transporte automotor, como resultado de medidas económicas que faciliten la importación de vehículos para el servicio público, favorece en mayor grado a quienes más lo utilizan, que son las gentes de bajos ingresos, y contribuye a remover algunos factores de perturbación, acelerando el retorno de la tranquilidad quebrantada.

Es claro, finalmente, que las regulaciones del decretos *sub judice* intervienen una doctrina privada. Pero la prohibición del Constituyente (artículo 32) se circunscribe al ejercicio de las facultades previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, vale decir régimen de normalidad institucional; mientras que en el estado de sitio la potestad legislativa del Presidente de la República, aunque efímera, sustituye la del Congreso, y hasta puede excederla, dentro del marco del Estatuto Fundamental, en cuanto sea necesario para el pronto restablecimiento del orden público, así deba suspender o contrariar temporalmente las disposiciones legales incompatibles con la situación emergente, como lo tiene expresado la jurisprudencia de esta Corporación.

A mérito de los razonamientos que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, oído el concepto del Procurador General de la Nación y acorde con el mismo, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 214 de la Constitución, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 530 de 1966.

Comuníquese a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, notifíquese, cópiese e insértese en la *Gaceta Judicial*.

Eduardo Fernández Botero, Presidente; José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos R., Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Fernando Hinestrosa F., con salvamento de voto; Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

*Salvamento de voto del Magistrado
Fernando Hinestrosa*

Discrepando de las opiniones del resto de los miembros de la Corte, consigno aquí los fundamentos de mi disidencia:

I. De conformidad con el artículo 121 de la Constitución Nacional, la declaratoria del estado de sitio, que requiere consulta no vinculante con el Consejo de Estado y decreto con la firma del Presidente y de todos los Ministros, es una medida de típico carácter político, que el Gobierno toma discrecionalmente y bajo su propia responsabilidad, y que lo reviste de las facultades "que de conformidad con el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones", que se suman a las que por ley posee, y le permiten, si no derogar las leyes, sí, por medio de decretos con vigor reducido a la duración del estado de sitio, suspender las que sean incompatibles con éste y, por ese medio, estatuir reglas de derecho encaminadas a solucionar los conflictos que hayan motivado la actitud extraordinaria.

Durante el mismo lapso, según la reforma que introdujo el Acto legislativo número 1 de 1960, el Congreso ha de funcionar permanentemente y el Presidente no podrá ejercer las atribuciones de emergencia sin convocarlo, con la adenda de que el Congreso puede reunirse por derecho propio, y así, fuera de adelantar su función ordinaria y propia de legislación, ejercer una labor de control político, enviando a la Corte Suprema de Justicia, por proposición mayoritaria absoluta aprobada en ambas Cámaras, cualquiera de los decretos de estado de sitio, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad.

En esta forma, los decretos dictados por el Gobierno Nacional en desarrollo de las atribu-

ciones del artículo 121 de la Constitución Nacional al ser juzgados en su conformidad con la Carta, por remisión del Congreso o por demanda ciudadana, han de analizarse tanto en lo relativo a su congruencia con los fueros y garantías individuales y sociales y los preceptos sobre organización del Estado, como atendiendo a la competencia concreta del Gobierno para regular la materia a que ellos se refieren; comoquiera que, según se destacó con énfasis en la Reforma Constitucional de 1960, el Congreso no pierde por razón del estado de sitio sus prerrogativas constitucionales y su condición de órgano básico del Poder Público dentro de la organización democrática, y el Gobierno no adquiere el carácter de legislador. Y tampoco puede pensarse que la Constitución autorice entonces una dualidad de aptitudes legislativas o estableciera incompatibilidades transitorias, ya que el poder gubernamental está circunscrito a aquello que realmente se enderece al restablecimiento del orden, de naturaleza conceptualmente transitoria y con una finalidad específica, no susceptible de extensión.

En tiempos recientes han aumentado en frecuencia y duración las declaraciones de turbación del orden público y en estado de sitio todo el país. Y con este proceso ha corrido pareja la orientación de la jurisprudencia constitucional de la Corte en favor de la mayor amplitud de los poderes presidenciales y de la órbita de ejercicio de los mismos, tendiendo a aceptar como ejecutables no solo los decretos con conexidad aparente con el orden público, sino todos aquellos que no muestren una total inconducencia al restablecimiento de la normalidad, incluyendo aun las causas remotas de la conmoción; dentro de la idea de que para ello el Gobierno, a más de sus propias posibilidades ordinarias, posee las que la Constitución concede al Congreso, y fuera de todo ello, las derivadas de los poderes implícitos que otorga el Derecho de Gentes.

La falta de Congreso por largo tiempo y el haber emprendido el Gobierno, en numerosos casos, la tarea de legislación ordinaria y permanente, con decretos cuyo vigor cesa de suyo al levantar el estado de sitio, ha llevado a aquel a la aceptación integral e indiscriminada de "la legislación de emergencia" y ha sido un factor de prolongación de tal estado fuera de los límites precisos de la realidad socio-política que lo determinó. En otras oportunidades, graves contingencias de orden económico, cuya atención exigía de inmediato normas al efecto, han llevado al recurso del estado de sitio, previsto inicialmente para solo conflictos de orden público en estricto sentido, al punto de que dentro de los

proyectos de reforma constitucional en trámite se contempla la previsión de un "estado de emergencia", con regulación apropiada a tales necesidades.

De esta experiencia no puede menos de surgir la interrogación de hasta dónde la elasticidad de la jurisprudencia y su marcada opción por la regularidad y validez de los decretos de estado de sitio, ha podido favorecer la demasia en el uso de los poderes del Gobierno, que me mueve a encarecer una mayor rigidez en el control constitucional; porque la integridad de la Constitución como tutela fundamental de los fueros ciudadanos no resulta garantizada con la mera vigencia de la posibilidad formal de acusación, si esta no prospera en aras de la condición que el Gobierno tiene de guardián del orden público y de su responsabilidad política consiguiente.

Por ello, y así se pueda tachar la concepción de demasiado limitativa, considero que la competencia del Gobierno en el estado de sitio está circunscrita a tomar las medidas directamente relacionadas con el control del orden público, y que, sesionando el Congreso en forma permanente durante ese tiempo, por mandato de la Constitución, las iniciativas gubernamentales en materia de legislación, han de ser llevadas al Congreso, que por ninguna razón puede ser sustituido en la función de legislar que privativamente le ha adscrito la Carta.

II. Pero aún dentro de la tradición jurisprudencial en que se funda la sentencia, habiendo de examinar los preceptos acusados en su conducencia al restablecimiento de la normalidad y a la luz de sus vínculos con la razón de la turbación del orden público expuesta en el decreto correspondiente, y comoquiera que el fallo, para reafirmar la exequibilidad, acude al emparentamiento de la materia regulada con los motivos de orden económico alegados para la declaratoria de estado de sitio, *no considero que la prescripción de pagar un interés por ciertos particulares en favor de otros, en determinadas circunstancias, y la fijación, en otras, de un tipo máximo de aquel, constituya una medida encaminada al restablecimiento del orden público, cuya legalidad haya de refrendarse, pese a no haber sido adoptada por el cuerpo competente para ello, desplazado por el Gobierno, con el argumento de que la orientación del decreto a abaratar el costo del servicio de transporte y, por ese medio, a acelerar el retorno de la tranquilidad quebrantada.*

Pues entiendo que el juicio que la Corte debe emitir no versa sobre la conveniencia o utilidad

de la norma, sino sobre la posibilidad de que ésta se expidiera por el Gobierno en vez de por el Congreso, según la Constitución y, por ende, sobre su validez o invalidez, que no tiene por qué ser deducida de los solos considerandos de los decretos, ni de la existencia o ausencia de duda razonable sobre la dicha conexidad, sino de la manera como la Constitución distribuyó los poderes del Estado, de la vocación del Congreso

para la legislación, como Rama Legislativa que es, y de los restringidos poderes gubernamentales en el estado de sitio.

Por ello he creído que el Decreto 530 de 1966 es inconstitucional, al infringir los artículos 55 y 121 de la Codificación.

Fecha ut supra.

Fernando Hinestrosa F.

PENSION DE LOS EXPRESIDENTES

Las normaciones de la ley acusada de inconstitucionalidad sólo regulan los efectos de una situación jurídica futura, de donde cabe concluir que tales preceptos no desconocen el derecho, sino que reglan su ejercicio, señalando un requisito para su posterior efectividad. — Constitucionalidad de la última parte del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962 y del artículo 14 de la misma.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., marzo 15 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*.

El doctor César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Carta Fundamental, presentó demanda ante la Corte para que esta Corporación declare inexequibles por inconstitucionales la última parte del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 28 de octubre de 1962 y el artículo 14 de la misma Ley.

Normas legales acusadas

El artículo 2º de la expresada Ley, a cuyo inciso 2º —última parte— se refiere la acusación, dice, en su texto completo, así:

“Artículo 2º Todo expresidente de la República tendrá derecho a disfrutar pensión vitalicia o pensión de vejez, igual al setenta y cinco por ciento (75%) de su último sueldo mensual, si ha permanecido al servicio del Estado durante veinte (20) años continuos o discontinuos y si ha cumplido cincuenta (50) años de edad.

“Mientras careciere de cualquiera de estos requisitos, podrá gozar de la pensión especial del expresidente la cual se pagará en la cantidad de cinco mil pesos (\$ 5.000.00) mensuales, aun que el beneficiario esté en el exterior”.

El artículo 14 reza:

“Artículo 14. Esta Ley rige desde su sanción, abroga el Decreto 212 de 1958 y demás disposiciones que le sean contrarias”.

Fundamentos de la demanda

En substancia, la fundamenta el actor así:

a) Las normas acusadas disminuyen la pensión vitalicia de algunos expresidentes de la República, mientras residan en el exterior.

b) Esas mismas disposiciones violan el artículo 30 de la Constitución Nacional, porque antes de la expedición de la Ley 48 de 1962 los expresidentes de la República tenían asignada legalmente, como pensión vitalicia, la suma de US\$ 3.000.00 (tres mil dólares) mientras residieran en el exterior, y por virtud de las normas impugnadas de inconstitucionalidad esa cuantía fue rebajada, comoquiera que el nuevo señalamiento de la pensión en cinco mil pesos (\$ 5.000.00) colombianos es inferior en forma notoria a la referida asignación en dólares. Por lo tanto, la anotada disminución “en la cuantía de la pensión vitalicia, vulnera el derecho adquirido de cada uno de los expresidentes a seguir disfrutando, cuando residan en el exterior, y mientras vivan, de aquellos US\$ 3.000.00”.

c) Las pensiones de los expresidentes a que se refiere la demanda, decretadas de conformidad con la ley vigente al tiempo de su reconocimiento, otorgan a sus beneficiarios derechos que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores. Al caso controvertido, por la similitud de la situación jurídica que ofrece con otro fallado por la Sala Plena de la Corte, debe aplicarse la misma doctrina que entonces se sentó sobre este particular, o sea, la que recoge la sentencia de 28 de febrero de 1946. (Tomo LX, páginas 1ª y siguientes).

El impugnador, finalmente, hace una relación de las normas legales sobre pensiones a los expresidentes y que han gobernado la materia,

Concepto del señor Procurador

Expresa la Procuraduría:

“El problema suscitado por la demanda del doctor Castro Perdomo consiste en determinar si una pensión, como la asignada a los expresidentes durante su permanencia fuera de Colombia, constituye un derecho adquirido y si, en consecuencia, su cuantía no puede ser reducida por la ley posterior, pues ello violaría el artículo 30 de la Carta”.

Y después de transcribir el artículo 2º de la Ley 48 de 1962, agrega:

“Para que el pago de una pensión fijada en pesos colombianos se efectúe en dólares, se requiere evidentemente una norma legal expresa. Así la contenida en el artículo 1º del Decreto 1940 de 1953.

“La redacción empleada por el legislador de 1962 muestra claramente que, de todos modos, la pensión de los expresidentes de la República será pagadera en pesos colombianos, pues la fija en cinco mil pesos mensuales ‘aunque el beneficiario esté en el exterior’. Ello significa, en entender de la Procuraduría, que, a pesar de estar fuera de Colombia, el expresidente recibe su pensión en moneda nacional, sin que sea entonces aplicable la norma —cronológicamente anterior— contenida en el citado artículo 1º del Decreto 1940 de 1953.

“Aceptando, en consecuencia, que la pensión de los expresidentes en el exterior ha quedado modificada de tres mil dólares a cinco mil pesos, ello significa una disminución, como lo comprueba el demandante al mostrar que la suma últimamente mencionada representa, aproximadamente, quinientos dólares.

“Es legítima, en consecuencia, la pregunta: ¿puede el legislador disminuir la pensión de los expresidentes, pagadera en dólares, cuando se hallan en el exterior?”

“La respuesta tiene que ser negativa. El legislador no puede hacerlo, pues al ordenar esa disminución vulnera el derecho adquirido a la pensión por parte de los expresidentes actuales.

“La pensión representa un derecho adquirido, no sólo en sí misma considerada sino también en su cuantía. Los actuales expresidentes tienen un derecho adquirido a su pensión, en la cuantía fijada por las leyes vigentes. La disminución, decretada por el legislador a partir del 18 de octubre, fecha de la sanción de la Ley 48 de 1962, viene a vulnerar ese derecho adquirido. El

artículo 14 del estatuto indica que éste entra en vigencia desde su sanción.

“Mientras la pensión no ha sido decretada, existe para el eventual beneficiario una mera expectativa. Pero, cumplidas las condiciones que la ley exige y decretada la pensión respectiva, ella entra a formar parte del patrimonio del beneficiario; por ello ha dicho la Corte, respecto de las pensiones, que ‘cuando las condiciones legales se han llenado, aquél (el funcionario) se encuentra en una situación jurídica individual; esa situación jurídica individual o concreta no puede ser desconocida por leyes posteriores? Si la ley posterior la desconoce, viola un derecho adquirido y quebranta el artículo 30 de la Constitución Nacional. Agrega la Corte, en la doctrina invocada por el demandante, que ‘cuando las condiciones legales se han llenado, el funcionario tiene una acreencia propiamente dicha, por hallarse colocado en una situación jurídica individual’. Desde que un agente público ha llenado las condiciones preestablecidas y se ha producido por los medios legales el reconocimiento de una pensión a su favor, tiene el status que corresponde a una pensión adquirida. El derecho del agente público es entonces irrevocable en el sentido de que las condiciones, las bases de la liquidación, las tarifas que resultan de los textos legislativos en vigor en tal momento, no podrían ser modificados en detrimento suyo”.

El señor Procurador concluye que en tal virtud “conceptúa que son inconstitucionales el inciso 2º del artículo 2º y el artículo 14 de la Ley 48 de 1962, en relación con los actuales expresidentes de la República, en cuanto tales normas disminuyen a partir del 18 de octubre de 1962, la pensión vitalicia en dólares de dichos expresidentes cuando se encuentran fuera del país”.

Consideraciones de la Corte

I. Para juzgar con claridad acerca de la validez constitucional de las disposiciones acusadas, importa relacionar y transcribir los preceptos legales que el mismo acusador indica como antecedentes inmediatos a las expediciones de las normas impugnadas, en lo tocante a pensiones vitalicias especiales de los expresidentes de la República. Tales normaciones son:

a) Ley 22 de 1952, artículo 2º “Los ciudadanos que a cualquier título hayan ejercido la Presidencia de la República, por un término continuo o discontinuo no inferior a seis (6) meses, tendrán derecho a una pensión vitalicia de tres mil pesos (\$ 3.000.00) mensuales”.

b) Decreto legislativo número 140 de 23 de julio de 1953, artículo 1º “Las pensiones vitalicias establecidas en el artículo 2º de la Ley 22 de 1952 se pagarán en la forma establecida en el Decreto 142 de 1935, cuando los ciudadanos que hayan ejercido la Presidencia de la República y tengan derecho a ellas residan en el exterior”.

A este respecto debe advertirse que los decretos dictados por el Gobierno a partir del 9 de noviembre de 1949, con invocación del artículo 121 de la Constitución —como el citado antes—, tienen vigencia permanente en virtud de lo dispuesto en la Ley 141 de 1961.

c) Decreto ejecutivo número 142 de 1935, por medio del cual el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones legales, unifica el sistema de pago de los Servicios Diplomático y Consular, artículo 1º “A partir del 1º de marzo del año en curso, todos los sueldos y gastos diplomáticos y consulares, así como los viáticos del Servicio Diplomático y Consular de la República se pagarán en dólares o en su equivalente en moneda legal al cambio corriente, siendo de cargo del Tesoro las primas de cambio correspondientes”.

II. Según el actor, al unísono con el Procurador General, los preceptos acusados infringen el artículo 30 de la Constitución, que ampara 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”.

Como primera cuestión que no requiere nuevas consideraciones de fondo por parte de la Corte, por haber sido dilucidada ya con vastedad en fallos precedentes, está la de que la expresión “leyes civiles”, utilizada en el precitado mandato de la Carta al garantizar los derechos adquiridos que ellas regulan, desborda los ordenamientos que tradicionalmente corresponden al ámbito del Código Civil para comprender cualesquiera otros que reconozcan u otorguen a las personas particulares beneficios patrimoniales, así tengan su origen en precepciones de derecho público propiamente dicho o en las normas que, como un desprendimiento o especialización de la ley civil tradicional, han alcanzado autonomía y lineamientos peculiares bajo el nombre de derecho del trabajo o de la previsión social, ubicándose en el terreno del orden público.

Esta Corporación, sin ceñirse en su interpretación a la literalidad de los términos de la norma constitucional, ha dicho que las leyes sobre pensiones caben dentro de las que conceden

o determinan derechos civiles de los particulares por razón de sus bienes. “De otro lado —expresa en sentencia de Sala Plena de 28 de febrero de 1946—, no se ve el motivo que haya para limitar el concepto de ‘leyes civiles’, al restrictivo que resulta de los términos del artículo 1º del Código Civil. Porque leyes civiles son las que conceden un derecho sustantivo de carácter privado, y ese reconocimiento puede hacerse en virtud de disposiciones legales consignadas en diversos Códigos, como el Fiscal, el de Minas y aún el propio Código Judicial. El artículo 1º del Código Civil expresa que dicho Código comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan derechos de particulares por razón de sus bienes. Y nada se opone a que compilaciones legales que no lo son por su naturaleza de leyes sustantivas, contengan disposiciones que reconozcan derechos privados. Pueden las pensiones estar incluidas en el ramo administrativo, pero tal cosa no implica que ellas no confieran derechos privados a favor de los particulares beneficiados”.

III. En el caso *sub judice*, tanto la acusación inicial como el concepto del Procurador dejan de lado el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962, cuya preceptiva se limita a reiterar el derecho de los expresidentes de la República a la pensión jubilaria común a todos los servidores del Estado cuando se reúnan las condiciones de tiempo, de servicios oficiales y de edad requeridas por el estatuto que gobierna la materia.

Queda así circunscrito el problema a la pensión especial de los expresidentes, otorgada por la Ley 22 de 1952 a quienes hayan ejercido el cargo a cualquier título por un término continuo o discontinuo no inferior a seis meses, sin consideración a servicios oficiales anteriores, ni a edad determinada, ni a lugar de residencia, ni a eventos o circunstancias de ninguna otra naturaleza.

IV. Esa pensión especial, así regulada desde su origen (Ley 153 de 1938), no corresponde, desde luego, al derecho jubilaria o de previsión social, que tiende a precautelar la subsistencia decorosa de los ancianos o a retribuir servicios prolongados durante la época que se supone de actividad normal. Mira, más bien, al interés y prestigio de la nación, que se amenguarían con una situación de indigencia de quienes hayan sido exaltados a la primera Magistratura; pues el mínimo de seis meses, que la norma indica, apenas constituye una restricción encaminada a apartar del ordenamiento episodios

efímeros cuya escasa duración los hace desestimables. Tal pensión especial es, por tanto, una gracia; lo cual no empece para que, cumplida la condición prevista, entre también a integrar el patrimonio privado de su beneficiario.

V. *No es impertinente agregar que las pensiones jubilatorias, al igual que las remuneratorias y las graciosas ya causadas, son irrevocables. Dondequiera que la ley ha consagrado la jubilación o la pensión en favor de los trabajadores o empleados que cumplan determinado tiempo de servicios, lleguen a cierta edad o reúnan especiales condiciones, se acepta unánimemente que al concurrir esos requisitos surge un derecho perfecto al beneficiario. Entonces el status de jubilado o pensionado, vale decir, el derecho a percibir la pensión en las condiciones contempladas por la ley bajo cuyo imperio se llenaron tales requisitos, no podrá ser desconocido por la nueva ley.*

VI. *Los doctrinantes de la materia por eso han distinguido entre la vocación jubilatoria y el derecho a la jubilación, o, lo que tiene igual significación, entre la simple expectativa de derecho y el derecho adquirido. En el primer caso por no haberse cumplido o reunido las condiciones que la ley exige para gozar del beneficio, habrá una mera expectativa de derecho cuyos fundamentos la nueva ley puede libremente modificar para el porvenir. En el segundo evento —el de la jubilación ya causada—, una vez cumplidos todos los presupuestos o condiciones del precepto que establece el beneficio jubilatorio, su titular adquiere un derecho perfecto para disfrutarlo.*

VII. *Se ha visto que la pensión especial de los expresidentes no es jubilatoria, ni proviene de una situación jurídica contractual. Pero la circunstancia de que el régimen pensional tenga ese carácter, no implica que las condiciones de establecimiento de la situación jurídica así creada, dejen de constituir un derecho irrevocable en todo lo tocante a los efectos ya producidos, los cuales quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley nueva. Esa situación jurídica nacida al amparo de la ley entonces vigente, no se puede poner en tela de juicio frente a una nueva normación, por lo cual esta última no podría —como lo puntualiza el tratadista Ramírez Gronda— imponer, por ejemplo, condiciones distintas de edad y de servicio y obligar al pensionado a que volviera a su empleo para llenarlas.*

VIII. *El respeto a “la efectividad de una situación jurídica que la ley previó y ampara”,*

o a una situación jurídica creada definitivamente, noción comúnmente calificadora del derecho adquirido, no impide que el legislador pueda regular el ejercicio de ese derecho y señalar, por lo tanto, los requisitos para su posterior efectividad. Tal principio emerge con claridad de la previsión contenida en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, en virtud de la cual los derechos nacidos bajo una ley y en conformidad con ella, subsisten bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en todo lo tocante a su extinción, prevalecen las disposiciones de la nueva ley.

IX. *En el caso sub examine los preceptos acusados no desconocen el derecho a la pensión de los expresidentes de la República, sino que, en cuanto a su ejercicio, aquellos han prescrito una condición uniforme y por medio general a la cual deben someterse, ya se encuentren dentro del territorio nacional o fuera de él, para su goce, sin afectar su status de pensionado. Pero el evento de que el beneficiario viaje al extranjero y se radique en otro país, no estuvo jamás erigido en condición para el nacimiento del derecho a la pensión especial. Su regulación por la ley nueva no vulnera ese derecho, en ningún caso, pues apenas se refiere a algunos efectos colaterales o accesorios de su ejercicio en el futuro. Y si una norma previno que la pensión de dichos altos exfuncionarios del Estado se pague en dólares, cuando residan en el exterior, otra nueva bien puede disponer, sin herir el contenido del derecho pensional, que se cubra en moneda legal, sin consideración al hecho eventual de la residencia del agraciado en otro país, pues la existencia del beneficio no comprendía esa simple contingencia como elemento permanente del mismo, invariable ante las nuevas leyes.*

Las normaciones de la ley acusada de inconstitucionalidad solo regulan los efectos de una situación jurídica futura, no creada definitivamente en cuanto al pago en dólares del beneficio pensional, de donde cabe concluir que tales preceptos no desconocen el derecho, sino que reglan su ejercicio, señalando un requisito para su posterior efectividad.

Para que un derecho se considere como adquirido es menester que se cumplan las condiciones que la ley ha previsto para su nacimiento, como consecuencia de actos o hechos jurídicos que lo generan. Ahora bien: de conformidad con las normas que disciplinan la materia, la concesión de la pensión de los expresidentes y el derecho a la misma no incluyen como elemento constitutivo de ese status la residencia en el exterior y el pago en dólares, porque se trata de un hecho

posterior al nacimiento del derecho, dependiente de la voluntad del pensionado, puramente contingente, y que al no afectar en consecuencia una situación jurídica concreta, sino el ejercicio del derecho, queda sometido al imperio de la ley nueva.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, DECLARA: son constitucionales, y, por lo tanto, exequibles la última parte del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962 y el artículo 14 de la misma, que han sido acusados.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la *Gaceta Judicial* y comuníquese a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, Presidente; José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos R., Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Ricardo Ospina Gómez, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, con salvamento de voto; Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

*Salvamento de voto del Magistrado
Julio Roncallo Acosta*

En homenaje a la brevedad, resumo mi respetuoso disenso del criterio adoptado en el fallo anterior de la manera siguiente:

El artículo 2º de la Ley 48 de 1962 dice textualmente:

“Todo expresidente de la República tendrá derecho a disfrutar pensión vitalicia o pensión de vejez, igual al setenta y cinco por ciento (75%) de su último sueldo mensual, si ha permanecido al servicio del Estado durante veinte (20) años continuos o discontinuos y si ha cumplido cincuenta (50) años de edad.

“Mientras careciere de cualquiera de estos requisitos, podrá gozar de la pensión especial del expresidente, la cual se pagará en la cantidad de cinco mil pesos (\$ 5.000.00) mensuales, aunque el beneficiario esté en el exterior”. (He subrayado).

Y el artículo 14 de la misma Ley ordena:

“Esta Ley rige desde su sanción, *abroga* el Decreto 212 de 1958 y *demás disposiciones que le sean contrarias*”. (También he subrayado).

Tales disposiciones tienen estos antecedentes:

a) El artículo 2º de la Ley 22 de 1952 estableció que “los ciudadanos que a cualquier título hayan ejercido la Presidencia de la República por un término continuo o discontinuo no inferior a seis (6) meses, tendrán una pensión vitalicia de tres mil pesos (\$ 3.000.00) mensuales”;

b) El Decreto legislativo número 1940 de 1953 (julio 23), adoptado como norma permanente por la Ley 141 de 1961, dispuso que “las pensiones vitalicias establecidas en el artículo 2º de la Ley 22 de 1952 se pagarán en la forma establecida en el Decreto número 142 de 1935, cuando los ciudadanos que hayan ejercido la Presidencia de la República y tengan derecho a ellas, residan en el exterior”;

c) El Decreto últimamente citado preceptúa que dichos pagos se harán en dólares o en su equivalente en moneda legal al cambio corriente, siendo de cargo del Tesoro el valor de las primas de cambio correspondientes.

Síguese de lo anterior que los expresidentes de la República que hasta el 18 de octubre de 1962 hubiesen llenado las condiciones previstas por la Ley 22 de 1952 (artículo 2º), vale decir, que hayan ejercido el cargo por un lapso continuo o discontinuo no inferior a seis meses, tienen derecho a una pensión vitalicia de tres mil dólares mensuales cuando residan en el exterior. Pero que en virtud de la primera de las disposiciones acusadas, sólo recibirán la suma de cinco mil pesos mensuales aunque residan fuera del país, suma inferior a la de tres mil dólares que les corresponden si están en esa situación.

Existe, pues, una condición: Haber ejercido a cualquier título la Presidencia de la República por un término continuo o discontinuo no inferior a seis (6) meses. Y una consecuencia: Tener una pensión vitalicia de tres mil pesos mensuales, que a partir de la vigencia del Decreto legislativo número 1940 de 1953 (julio 23) era pagadera en dólares o en su equivalente en moneda legal al cambio corriente, siendo de cargo del Tesoro el valor de las primas de cambio correspondientes.

En otros términos: Quienes hasta el 18 de octubre de 1962 —fecha en que empezaron a regir las disposiciones acusadas— hubieran cumplido aquellas condiciones, habían adquirido el derecho de que su pensión vitalicia, si residían

en el exterior, fuese pagada en la forma dicha. Cada uno de los expresidentes que habían llevado los referidos presupuestos, tenía una situación jurídica individual no desconocible ni vulnerable por leyes posteriores. Luego la expresión aunque el beneficiario esté en el exterior, con la cual termina el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962, resulta violatoria de un derecho adquirido por personas naturales. Y adquirido por leyes civiles, entre las cuales se encuentran las que consagran pensiones, como lo entendió la Corte en fallo de 28 de febrero de 1946, inserto en el Tomo LX de la Gaceta Judicial.

Tales son, en síntesis, las razones que me han llevado a discrepar en el presente caso del ilustrado criterio mayoritario, coincidiendo, así, con el que en su oportunidad expuso el Procurador de entonces: "Que son inconstitucionales el inciso 2º del artículo 2º y el artículo 14 de la Ley 48 de 1962, en relación con los actuales expresidentes de la República, en cuanto tales normas disminuyen, a partir del 18 de octubre de 1962, la pensión vitalicia en dólares de dichos expresidentes cuando se encuentran fuera del país".

Fecha ut supra.

Julio Boncallo Acosta

ABSTENCION DE LA CORTE

No estando ya vigente el precepto acusado resulta improcedente entrar a hacer su calificación constitucional. — La Corte se abstiene de pronunciar fallo de mérito con respecto al extinguido artículo 393 del Decreto 250 de 1958.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., abril 19 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Simón Montero Torres*.

Aprobación: Acta número 42 de abril 18 de 1968.

El doctor Antonio José Uribe Prada, en demanda presentada el 15 de noviembre de 1967, solicitó de la Corte que declarase inexecutable el artículo 393 del Decreto 0250 de 1958, adoptado en el carácter de Ley por el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 disposición aquella que en el mencionado libelo se considera violatoria, en cuanto fija que los abogados civiles “no pueden intervenir en la Audiencia de los Consejos de Guerra Verbales, sino cuando han servido el cargo de Magistrados o Fiscales de Tribunal por más de tres años”, de los artículos 40 y 26 de la Constitución Nacional.

El texto legal objetado respecto del punto que se especifica, reproducido en su integridad, dice:

“Artículo 393. En los procesos penales militares los cargos de Apoderado y Defensor pueden desempeñarlos Oficiales de las Fuerzas Armadas en servicio o en uso de buen retiro, o Abogados civiles, pero estos últimos no pueden intervenir en la Audiencia de los Consejos de Guerra Verbales, sino cuando han servido el cargo de Magistrados o Fiscales de Tribunal por más de tres años”.

Esta norma fue sustituida por el artículo 34 de la Ley 16 de 1968, donde se suprimió la res-

tricción materia de censura, el cual es de este tenor:

“Artículo 34. El artículo 393 del Decreto 0250 de 1958 (Código Penal Militar), quedará así:

‘En los procesos militares, los cargos de apoderado y defensor pueden ser desempeñados por Oficiales de las Fuerzas Armadas en servicio activo o en uso de buen retiro, o por abogados titulados e inscritos. La parte civil sólo puede ser representada por abogados titulados’”.

En estas condiciones, no estando ya vigente el precepto a que se contrae la demanda, resulta improcedente entrar a hacer su calificación constitucional.

En atención a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— se ABSTIENE de pronunciar fallo de mérito con respecto al extinguido artículo 393 del Decreto 0250 de 1958 (Código Justicia Penal Militar), acusado de ser violatorio de la Constitución Nacional.

Cópiese, notifíquese y archívese.

Eduardo Fernández Botero, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Fernando Hinestrosa, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario

SUSTRACCION DE MATERIA

La norma acusada no tiene en la actualidad existencia jurídica, pues quedó abolida en virtud de norma posterior. (Fallo de 9 de diciembre de 1955). — No hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., abril 23 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Moreno Mosquera*.

Aprobado: Acta número 42, abril 18.

El ciudadano Guillermo Hernández Rodríguez en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, formula en demanda presentada el 18 de diciembre último las siguientes peticiones:

“Primero. Que es inexecutable el artículo 10 del Decreto-ley número 1366 del 20 de julio de 1967 en cuanto expresa que ‘los intereses que paguen las sociedades anónimas y en comandita por acciones a sus accionistas sólo serán deducibles cuando la sociedad haya distribuido las utilidades, previa contabilidad de la reserva legal y de las demás establecidas para efectos fiscales’, terminología que condiciona al reparto de beneficios el reconocimiento de la deducción de intereses por préstamos que guardan relación con la renta bruta declarada.

“Segundo. Que es inexecutable el artículo 86 del mismo Decreto-ley, en cuanto dispuso que ‘regirá desde la fecha de su expedición y se aplicará a las liquidaciones de impuestos sobre la renta, complementarios, recargos y especiales por el año de 1967’, dándole así retroactividad al artículo décimo del mismo estatuto”.

La primera de dichas disposiciones, esto es el inciso 3º, literal b) del artículo 10 del Decreto-ley citado, se acusa por violación del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por cuanto al expedirla el Gobierno excedió las fa-

cultades extraordinarias de que hizo uso, concedidas por la Ley 28 de 1967.

La segunda, el artículo 86 de dicho decreto, “porque con ella se le da retroactividad a las disposiciones sustantivas que incorpora el Decreto-ley número 1366, modificatorias del régimen básico tributario nacional”, con desmedro “del artículo 30 de la Constitución Nacional, en función del ordinal 12 del artículo 76 de la misma Carta”.

Se considera:

El artículo 6º de la Ley 63 de 1967 preceptúa lo siguiente:

“El literal b) del artículo 10 del Decreto 1366 de 1967, quedará así:

“Son deducibles los intereses en cuanto no excedan de las normas legales, según la tasa bancaria corriente, cuando guarden relación de causalidad con el conjunto de actividades económicas que el contribuyente adelanta con el ánimo de obtener de ellas una renta gravable, o se causen sobre préstamos para adquisición de la vivienda del contribuyente, siempre que en este último caso el préstamo esté garantizado con hipoteca, si el acreedor no está sometido a la vigilancia del Estado.

“Los intereses sobre créditos destinados a inversiones en cultivos de tardío rendimiento o en empresas durante su prospectación, instalación o ensanche, podrán deducirse en el año en que se paguen o contabilizarse como activo diferido para su posterior amortización en un plazo mínimo de cinco (5) años.

“Parágrafo. No son deducibles los intereses, recargos, sanciones, etc., ocasionados por mora en el pago de cualquier clase de impuestos”.

Si se confronta este precepto con el completo del literal citado, sustituido por la nueva norma, se advierte que de él se excluyó el inciso acusado del mismo literal que es del siguiente tenor:

“b) Los intereses son deducibles cuando guarden relación de causalidad con las actividades o inversiones productoras de renta gravable.

“También son deducibles los intereses hasta seis mil pesos (\$ 6.000.00) sobre préstamos para adquisición de la vivienda del contribuyente pagados a entidades sometidas a vigilancia del Estado o a personas naturales, siempre que en este último caso el préstamo esté garantizado con hipoteca y se acredite con certificado del acreedor.

“Los intereses que paguen las sociedades anónimas y en comandita por acciones a sus accionistas sólo serán deducibles cuando la sociedad haya distribuido las utilidades, previa contabilización de la reserva legal y las demás establecidas para efectos fiscales. Exceptúanse los intereses pagados por concepto de bonos, así como los que se paguen a las entidades de crédito sometidas a la vigilancia del Superintendente Bancario.

“No son deducibles los intereses, recargos, sanciones, etc., ocasionados por mora en el pago de cualquier clase de impuestos”.

Este literal fue, por consiguiente, subrogado por la nueva ley en todas sus partes, quedando de este modo abolida la norma acusada, no sólo porque el ordenamiento posterior la excluyó de su contexto, sino porque el anterior se sustituyó por él totalmente.

“No hay lugar, pues, como observa el Procurador, a investigar si la norma nueva (aquí el artículo 6º de la Ley 63 de 1967) modificó en uno u otro sentido la antigua (el literal b varias veces citado); si la adicionó con algún inciso o párrafo o por el contrario le suprimió alguno o algunos; si esta derogación parcial se operó en forma expresa o tácita; en fin, concretamente si, como se deduce de la demanda de inexecutable, la derogó sólo en parte, dejando en plena vigencia precisamente el inciso acusado que de este modo continuó sin respaldo en la ley de facultades extraordinarias.

“Como se infiere de lo expuesto, ese proceso analítico y de confrontación con las normas citadas del Código Civil (artículos 71, 72 y 3º de la Ley 153 de 1887) no es propio del caso estudiado.

“Se trata mejor de un caso análogo al de una expresa derogatoria de la norma antigua (el literal b) del artículo 10 del decreto) y de su reem-

plazo por una nueva (el texto de ese literal adoptado por el artículo 6º de la Ley 63). Efectivamente, este artículo 6º bien hubiera podido iniciarse expresando de una vez: ‘Son deducibles los intereses ...’, para terminar con un inciso o párrafo que estableciera: ‘Queda así sustituido el literal b ... etc.’; o prescindirse de este último aparte y derogarse expresamente el literal b en uno de los artículos finales de la ley. Y el resultado en los tres casos sería el mismo en cuanto a las normas aplicables desde la vigencia de la ley nueva: solamente las contenidas en el texto de su artículo 6º.

“Es así incuestionable que el inciso 3º del literal b del artículo 10 del Decreto-ley Nº 1366 de 1967, que ha sido acusado de inconstitucionalidad, no tiene en la actualidad existencia jurídica, pues quedó abolido en virtud de la norma posterior ya citada o sea el artículo 6º de la Ley 63 de 1967. Y no puede por lo tanto ser materia de un pronunciamiento sobre inexecutable, de conformidad con reiterada y constante jurisprudencia de la Corte Suprema, expuesta entre numerosas sentencias en la de fecha 9 de diciembre de 1955 (G. J., T. LXXXI, págs. 597/8)”.

Prescribe la segunda de las disposiciones acusadas, el artículo 86 del Decreto-ley número 1366 de 1967, lo siguiente:

“Este Decreto-ley regirá desde la fecha de su expedición y se aplicará a las liquidaciones del impuesto sobre la renta, complementarios, recargos y especiales por el año de 1967”.

En cuanto a esta norma el artículo 40 de la citada Ley 63 consagra:

“Salvo disposición expresa en contrario, las disposiciones de esta ley y las del Decreto 1366 de 1967 regirán a partir del año gravable de 1967”.

Puede observarse, como dice el Procurador, que este artículo de la ley nueva, además de proveer sobre la vigencia de sus propias disposiciones, en cuanto a las del Decreto 1366 se limita a corregir la defectuosa redacción de su artículo 86 para aclarar que se aplicarán ya al año gravable de 1967 y desde luego a los subsiguientes, como indudablemente fue la intención del Gobierno legislador, coincidiendo, en lo esencial, por este aspecto, los dos ordenamientos.

No obstante, el actor no acusa el último sino el primero, siendo aquél sustitutivo de éste.

Y esa norma se tacha de inconstitucional “porque con ella se da efecto retroactivo a disposiciones sustantivas que incorpora el Decreto-ley

número 1366, modificatorias del régimen básico tributario nacional”.

A pesar de la aparente amplitud o generalidad de esta acusación, por el contexto de dicho libelo se advierte que tal tacha se formula en relación con la norma primeramente acusada, o sea, el inciso 3º del literal *b* del artículo 10 del Decreto-ley número 1366 de 1967. Es a esta disposición a la que se refiere el actor al solicitar la inexecutable del artículo 86 que considera inconstitucional en el acápite impugnado por haberle dado retroactividad a aquélla, circunscribiendo a este punto su segundo pedimento.

Simplificada así por este concepto la cuestión que se debate, resulta irrefragable lo que el Procurador expresa en los siguientes términos:

“Dada la conclusión antes acogida sobre inexecutable del inciso 3º del literal *b*) del artículo 10 del Decreto 1366 de 1967, nada hay que examinar sobre si el artículo 86 del mismo decreto le dio o no retroactividad a aquella norma, por absoluta sustracción de materia”.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la jurisdicción que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA: Que no hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda a que se contrae esta providencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese y archívese.

Eduardo Fernández Botero, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Cróatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Fernando Hinestrosa, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

COLISION DE COMPETENCIA POSITIVA

Superintendencia Bancaria. — Ejecuta las leyes relacionadas con los establecimientos bancarios. — Extralimitación del numeral 15 del artículo 120 de la Carta. — Inexequibilidad del Decreto legislativo número 1988 de 1966.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, mayo 2 de 1968.

General de la Nación, quien rindió el contrato de ley.

Magistrado ponente: doctor *Guillermo Ospina Fernández.*

La demanda

El decreto acusado es del siguiente tenor:

Aprobado según Acta número 45 de 30 de abril próximo pasado.

“DECRETO NUMERO 1988 DE 1966
“(julio 25)

Procede la Corte a dictar fallo en el juicio de inconstitucionalidad promovido contra el Decreto 1988 expedido por el Gobierno Nacional el 25 de julio de 1966.

“*por el cual se provee a la unificación de tarifas de comisiones para los servicios bancarios.*

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el párrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, en armonía con el literal b) del artículo 1º del Decreto reglamentario número 3236 de 1962, y

Antecedentes

El doctor Arturo Vallejo Sánchez, diciéndose apoderado del Banco Panamericano, formuló demanda ante el Consejo de Estado para que se declararan la nulidad y la suspensión provisional del Decreto 1988 de 1966, por el cual se provee a la unificación de las tarifas de comisiones para los servicios bancarios.

La Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección Primera— admitió la demanda y negó la suspensión provisional impetrada.

Por petición del doctor Alfonso Charria A., quien fuera reconocido como impugnador de la demanda ante el Consejo, la Corte Suprema de Justicia le provocó a éste colisión de competencia positiva, por considerar que el decreto acusado había sido dictado por el Gobierno en desarrollo de la atribución señalada en el numeral 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Aceptadas por el Consejo las razones aducidas por la Corte y enviados los autos a ésta, fue admitida la demanda de inconstitucionalidad y se ordenó dar traslado de ella al señor Procurador

“Considerando:

“Que los servicios que los establecimientos bancarios prestan al público se consideran de interés básico para la economía y el bienestar social, según el citado Decreto 3236, por lo cual es de conveniencia notoria unificar las tarifas de comisiones para la prestación de ellos, en defensa de su estabilidad;

“Que desde tiempo atrás la Asociación Bancaria ha venido acordando y sometiendo a la aprobación de la Superintendencia las tarifas expresadas, y que a la Asociación están afiliados casi todos los establecimientos bancarios,

“Decreta:

“Artículo 1º Autorízase a la Asociación Bancaria, domiciliada en Bogotá, para que de conformidad con sus estatutos, acuerde las tarifas de comisiones para los servicios que prestan los establecimientos bancarios.

“Las tarifas así acordadas deberá ponerlas la Asociación en conocimiento de los bancos no afiliados a ella, para que puedan hacerles observaciones dentro del término no menor de quince (15) días, que fije la Asociación.

“Artículo 2º La Asociación Bancaria someterá a la aprobación de la Superintendencia Bancaria las tarifas acordadas, junto con las observaciones que hubieren hecho los bancos no afiliados, las cuales podrá acoger la Superintendencia si a su juicio fueren justas y convenientes.

“Artículo 3º Las tarifas aprobadas por la Superintendencia serán obligatorias para todos los establecimientos bancarios, y la misma Superintendencia vigilará su estricto cumplimiento y sancionará los Bancos que las infrinjan, aplicando las sanciones previstas en la Legislación Bancaria.

“Artículo 4º Las tarifas aprobadas por la Superintendencia Bancaria sólo podrán ser reformadas mediante el procedimiento señalado en los artículos 1º y 2º de este Decreto.

“Artículo 5º El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición”.

Como normas violadas por este acto, el libelo cita los artículos 30, 31, 32, 39, 57 y 120, numerales 3º y 15 de la Carta.

A juicio del demandante, el decreto *sub júdice* quebranta las precitadas normas constitucionales, por las siguientes razones:

El artículo 30, porque los establecimientos bancarios no afiliados a la Asociación Bancaria tienen derecho adquirido a conformarse con tarifas de comisiones más bajas que las fijadas por esta entidad y el decreto impugnado conculca tal derecho al imponerles las tarifas más altas acordadas por la Asociación.

El artículo 31, porque consagra un privilegio en favor de los bancos afiliados a la Asociación Bancaria en perjuicio de los que no lo están, constituyéndola en representante exclusivo del gremio y otorgándole la iniciativa para la fijación de las tarifas de los servicios prestados por sus entidades asociadas y las extrañas.

El artículo 32, porque el decreto no persigue la defensa de la comunidad, que es la finalidad que determina la intervención estatal consagrada en esta norma constitucional y en las disposiciones de la Ley 155 de 1959, y, además, porque el Gobierno Nacional delegó en la Superintendencia Bancaria facultades que la ley no le había concedido.

Para demostrar la violación del artículo 39, el actor cita un fallo del Consejo de Estado, según el cual la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de los servicios públicos deben ser ordenados por la ley y perseguir el bienestar común.

La infracción del artículo 57 resultaría del hecho de que la Ley 155 de 1959 adscribió al Ministerio de Fomento la aplicación de sus preceptos y, por tanto, para el caso el Gobierno debía estar constituido por el Presidente de la República y su Ministro de Fomento, no por el de Hacienda quien suscribió el decreto acusado.

En el sentir del actor, los acuerdos a que se refiere el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959 deben ser aprobados por resolución del Superintendente de Regulación Económica y no por decreto del Gobierno.

El quebranto del numeral 3º del artículo 120 de la Carta estribaría en que el Gobierno no se limitó a aprobar un acuerdo celebrado por los afiliados a la Asociación Bancaria, sino que facultó a ésta y a la Superintendencia Bancaria para imponer tarifas a los establecimientos no asociados a dicha entidad. De esta suerte, el Gobierno extralimitó las facultades de la ley.

En fin, el numeral 15 del artículo 120 resultaría infringido, pues, el Presidente de la República habría delegado en la Superintendencia Bancaria atribuciones que aquél no tenía, tal la de señalar e imponer coercitivamente tarifas por los servicios bancarios con detrimento de la libre competencia benéfica para la comunidad.

El concepto del Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación hace fiel recuento de los antecedentes de este juicio, de los hechos de la demanda y de la posición asumida por la parte impugnante ante el Consejo de Estado.

A continuación, observa que el decreto acusado fue dictado por el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, en armonía con el literal b) del artículo 1º del Decreto reglamentario número 3236 de 1962, normas estas que ya estaban derogadas el 25 de julio de 1966, fecha de la expedición del Decreto 1988. De esta importante anotación concluye la Procuraduría: “Por tanto, el Gobierno Nacional carecía de facultad legal para dictar el decreto acusado, pues desde la vigencia del 3307 de 1963 corresponde a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica autorizar

los convenios de que trata el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959.

“Hasta donde llegan las informaciones de esta Procuraduría General, no existe ley que, en desarrollo de las normas constitucionales, autorice al Gobierno Nacional o a una de sus dependencias para señalar o aprobar las tarifas de comisiones por servicios bancarios. La facultad otorgada a la Superintendencia Bancaria por el artículo 19 de la Ley 45 de 1923 de supervigilar los bancos no da derecho a esta entidad para intervenir en la regulación de las tarifas mencionadas.

“La supervigilancia a cargo de la Superintendencia Bancaria —ha dicho el Consejo de Estado— se refiere a la ejecución de las leyes relacionadas con los establecimientos bancarios y esta entidad no puede ejercer funciones que ni la Constitución ni la ley le han otorgado, por más que resulten convenientes o útiles (auto del 10 de septiembre de 1962). ‘Los actos concretos de intervención han de ser señalados expresamente en la ley, a fin de que la acción administrativa que tiende a la realización de los hechos previstos no vaya más allá de la órbita legislativa’. (Anales del Consejo de Estado, Tomo XXXV, números 272 a 274, pág. 924).

“La Superintendencia Bancaria, a petición de la Asociación Bancaria, ha intervenido para hacer cumplir a los establecimientos bancarios afiliados a esa entidad las tarifas señaladas por ella pero sin que, en verdad esa intervención tenga respaldo legal. ‘Las disposiciones legales que regulan la industria bancaria y las atribuciones y deberes de la Superintendencia no contemplan concretamente el punto relacionado con el señalamiento de las tarifas que los bancos deban aplicar por los servicios que presten’, se lee en las ‘Doctrinas y Conceptos de la Superintendencia Bancaria’. Tomo II, pág. 278.

“En consecuencia, ni el Gobierno Nacional ni la Superintendencia Bancaria tienen facultad legal para intervenir en la industria bancaria con el fin de aprobar tarifas que los bancos establezcan por los servicios que prestan.

“El Decreto 3307 de 1963 faculta a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica para autorizar la celebración de acuerdos o convenios que limiten la libre competencia y que tengan por fin ‘defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general’, como es el bancario, según lo dispuesto por el Decreto 1302 de 1964.

“De los términos del Decreto impugnado se infiere que este estatuto no se ajustó a lo prescrito por el parágrafo del artículo primero de la Ley 155 de 1959. En efecto: No existió un acuerdo previo de los bancos del país sometido a la consideración del Gobierno para impartirle su aprobación definitiva sino que el Ejecutivo prácticamente tomó la iniciativa y autorizó a la Asociación Bancaria para tomar una resolución asociativa tendiente a unificar las tarifas de comisiones para los servicios bancarios, autorización que por lo demás, no era necesaria. De otro lado, para atender a la otra alternativa que ofrece la norma del parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, el Decreto impugnado no dispone una autorización a todos los bancos del país para que celebren un acuerdo sobre tarifas de comisiones.

“La tesis anterior encuentra respaldo en el hecho de que el Gobierno se vio precisado a prescribir una segunda actuación: las tarifas acordadas por la Asociación Bancaria y las objeciones formuladas por los bancos no afiliados a dicha agrupación debían ser aprobadas por la Superintendencia Bancaria, ‘si a su juicio fueren justas y convenientes’.

“El convenio supone, claro está, el libre acuerdo de voluntades y, si se atiende a los términos del Decreto impugnado, lo que se dispuso fue la imposición de las tarifas acordadas por la Asociación Bancaria a los bancos no afiliados a ella, pues a éstos apenas se les dio el derecho de formularle observaciones, bajo la condición o el supuesto de que aquel acto de la Asociación le pareciere justo y conveniente a la Superintendencia: de este modo se suplía el necesario consentimiento de los bancos no asociados por el acto administrativo, desprovisto de sustentación legal, de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (sic).

“No existió, a juicio de esta Procuraduría General, un acuerdo entre las entidades bancarias del país tendiente a unificar las tarifas con el fin de obtener la estabilidad de este sector de la economía nacional, sino la fijación de tarifas por una entidad particular, las cuales debían cumplir los bancos no afiliados a ella en atención a la intervención —sin respaldo legal— de la Superintendencia Bancaria. Por lo demás, se ignora si el convenio obtuvo la aprobación de todos los bancos afiliados a la Asociación Bancaria cuyos estatutos no la autorizan para imponer a sus afiliados sus decisiones con carácter obligatorio.

“Con base en lo expuesto hasta aquí esta Procuraduría General estima que el Decreto acusado

viola, entre otras normas constitucionales, el artículo 120, numeral 15 de la Carta. En efecto:

“La disposición citada prescribe que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, ejercer la inspección necesaria sobre los establecimientos de crédito, conforme a las leyes.

“De primero, porque no existe ley relativa a esa facultad de inspección de establecimientos bancarios que la extienda a la aprobación de las tarifas ni a su revisión ni a su regulación.

“Y en segundo lugar, porque, por el contrario, de acuerdo con las normas legales vigentes para la fecha de expedición del estatuto acusado, no correspondía al señor Presidente con su Ministro la aplicación de lo dispuesto en la Ley 155 de 1959, sino a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica.

“Por tanto, por este doble concepto el Decreto impugnado viola el artículo 120, numeral 15, de la Constitución Nacional, infracción suficiente para que este Despacho considere que es procedente la declaración de inexecutable demandada. No encuentra la Procuraduría acreditadas otras infracciones a los preceptos de la Carta”.

Consideraciones de la Corte:

I. Según lo observa acertadamente el señor Procurador General de la Nación, el día 25 de julio de 1966, fecha de la expedición del decreto acusado, ya se encontraban derogados el artículo 1º de la Ley 155 de 1959 y el Decreto reglamentario número 3236 de 1962, en los cuales aquel dice fundarse.

En efecto, el 20 de diciembre de 1963 entró a regir el Decreto-ley número 3307 de la misma fecha, por el cual se adoptaron medidas sobre monopolios y precios y que fue dictado por el Gobierno “en ejercicio de sus facultades legales y las extraordinarias conferidas por la Ley 21 de 1963, previo concepto favorable del Consejo de Ministros”. Y, además, el Decreto reglamentario número 1301 de 1º de junio de 1964 derogó en todas sus partes el 3236 de 1962.

Los artículos 1º, 2º y 7º del decreto-ley últimamente citado, o sea, del 3307 de 1963, rezan textualmente:

“Artículo primero. El artículo 1º de la Ley 155 de 1959, quedará así:

“Artículo 1º Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimien-

to, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías, o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.

“Parágrafo. El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general.

“Artículo 2º Adscribense a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica las funciones que la Ley 155 de 1959 le señala al Gobierno Nacional y al Ministerio de Fomento.

“Artículo 7º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

Como se ve, pues, el artículo 1º del decreto transcrito subrogó, con alguna modificación, el artículo 1º de la Ley 155 de 1959, incluyendo el parágrafo del mismo, en el que dice fundarse el estatuto acusado. Y, por otra parte, el artículo 2º del mismo decreto expresamente adscribe a la Dirección Ejecutiva de la Superintendencia de Regulación Económica las funciones que la ley subrogada les confería al Gobierno Nacional y al Ministerio de Fomento.

La conclusión que naturalmente fluye de las antedichas consideraciones es la que deduce el señor Procurador General de la Nación: “El Gobierno Nacional carecía de facultad legal para dictar el decreto acusado”. Y, en tales circunstancias, resulta incuestionable que dicho decreto quebranta el numeral 11 del artículo 76 de la Carta, por cuanto el Gobierno pretendió ejercer con él autorizaciones conferidas por ley insubsistente.

II. De otro lado, conviene examinar el contenido mismo del acto acusado, con miras a determinar si este encuentra o no asidero en algún otro precepto constitucional distinto del numeral 11 del artículo 76 de la Carta.

Sabido es que al consolidarse en los países industrializados el tránsito de la pequeña a la gran empresa, han surgido para esta última nuevos problemas, tales como la superproducción de artículos, la saturación desigual de los mercados, el aumento de los precios de materias primas y salarios, etc.; y que estos fenómenos económicos y otros similares han propiciado el empleo de varias combinaciones defensivas, como

la integración económica, la fusión jurídica, “el trust”, “el kartel” y otras clases de pactos restrictivos de la libre competencia. Por los peligros que estas combinaciones pueden aparejar para el normal desarrollo económico y, especialmente, para el consumidor, las legislaciones de los países aludidos se han visto en la necesidad de proscribir las, o, a lo menos, de controlarlas mediante la intervención gubernativa.

Con este criterio se han expedido en Colombia la Ley 155 de 1959, el Decreto-ley número 3307 y sus decretos reglamentarios. El artículo 1º de dicha ley (hoy sustituido por el 1º del citado decreto-ley) señala la finalidad que persigue esta nueva legislación llamada “antimonopolística”: “Quedan prohibidos —dispone— los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia con el propósito de determinar o mantener precios inequitativos en perjuicio de los consumidores y de los productores de materias primas.

“Parágrafo. El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general”.

El alcance jurídico de la norma transcrita es claro: al prohibir los acuerdos monopolísticos a que se refiere, hace que éstos, sin perder su fisonomía de actos de derecho privado ingresen a la categoría de los que tienen objeto ilícito y, por ende, son absolutamente nulos (Código Civil, arts. 1523 y 1741), sin perjuicio de otras sanciones punitivas contempladas en la comentada legislación sobre prácticas restrictivas. Pero, teniendo en cuenta que la prohibición absoluta de todo acuerdo o convenio que tienda a limitar la libre competencia puede afectar la estabilidad de sectores básicos o de interés para la economía nacional, se autorizó al Gobierno (hoy Superintendencia de Regulación Económica) para permitirlos excepcionalmente. El alcance de esta excepción es también obvio. No se trata de que el Gobierno pueda asumir *de motu proprio* la protección de determinados sectores o gremios productores de bienes o servicios, imponiéndoles a los empresarios que los componen o a algunos de ellos normas obligatorias sobre determinados aspectos de su actividad financiera, como la fijación de precios, el reparto de los

mercados, la integración recíproca en la producción o distribución, etc. Estas medidas quedan en manos de los interesados, quienes dentro del libre juego de su autonomía privada, pueden o no adoptarlas, y la requerida autorización del Gobierno solamente produce como efecto el de que el respectivo acto o convenio quede purgado de ilicitud en su objeto y excluido del régimen punitivo pertinente.

Las anteriores consideraciones son bastante para declarar que el decreto acusado pugna abiertamente con el régimen prescrito por la Ley 155 de 1959 y el Decreto-ley número 3307 de 1963. El artículo 1º de aquél autoriza a una sola entidad particular, la Asociación Bancaria, para fijar las tarifas de los establecimientos bancarios, aún de los no afiliados a ella. Conforme al inciso 2º de este artículo, el acuerdo adoptado por la Asociación pasa a convertirse en una especie de oferta que aquélla debe formularles a los bancos no asociados para que éstos o bien la acepten y entren a formar parte del convenio, o bien, al rechazarla, le formulen sus observaciones. El artículo 2º prescribe que el acuerdo de la Asociación, junto con las observaciones de los bancos disidentes, sea sometido a la aprobación de la Superintendencia Bancaria, a la que entonces se atribuye por el artículo 3º función tan insólita como es la de imponerles coercitivamente dicho acto privado a quienes no han participado en su celebración ni han adherido a él.

En suma: el decreto acusado no se limita a reglamentar la autorización de ciertos convenios de derecho privado libremente acordados por todos o algunos de los establecimientos bancarios en lo tocante con la unificación de las tarifas por los servicios que prestan, lo que legalmente podría hacer la Superintendencia de Regulación Económica sino que, lo que es bien diferente, le atribuye a la Superintendencia Bancaria la función de convertir en actos administrativos obligatorios y coercibles las decisiones adoptadas al respecto por una entidad particular, como lo es la Asociación Bancaria.

III. Lo últimamente dicho sitúa el problema *sub judice* en un terreno en que, descartada la inexistente autorización legal en que dijo fundarse el decreto acusado, es el caso de determinar si el Gobierno, dentro de su propia órbita constitucional, podía facultar a la Superintendencia Bancaria para fijar las tarifas de los establecimientos sometidos a su vigilancia.

El numeral 15 del artículo 120 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el

“ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes”. El colon final que se subraya excluye expresamente el empleo de medios que no estén legalmente autorizados.

A partir de la expedición de la Ley 45 de 1923, la precitada atribución presidencial se encuentra delegada en la Superintendencia Bancaria. Esta ley ofrece también una interpretación auténtica del precepto constitucional que desarrolla, al expresar: “Artículo 19. Créase dependiente del Gobierno una Sección Bancaria encargada de la ejecución de las leyes que se relacionen con los bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República, y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia. El jefe de dicha sección se llamará Superintendente Bancario; será colombiano y tendrá la supervigilancia de todos aquellos establecimientos bancarios, y ejercerá todas las facultades y cumplirá todas las obligaciones que se le confieran e impongan por la ley” (Se subraya).

Es así que no existe ley alguna que autorice al Gobierno ni a la Superintendencia Bancaria para fijar las tarifas de los bancos para los servicios que presten, luego aquél, al expedir el

decreto acusado también violó por extralimitación el numeral 15 del artículo 120 de la Carta.

Resolución

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, DECLARA INEJECIBLE el Decreto 1988 expedido por el Gobierno Nacional el 25 de julio de 1966.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese previa comunicación a quien corresponda.

Eduardo Fernández Botero, José Enrique Arboleda Valencia, Adán Arriaga Andrade, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Fernando Hinestrosa, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

DESIGNADO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Cosa Juzgada. Fallo de 5 de junio de 1956. — No hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, junio 1º de 1968.

Magistrado ponente: *Humberto Barrera Domínguez.*

Aprobado según acta número 48 de 22 de mayo de 1968.

En uso de la facultad que confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, el doctor César Castro Perdomo solicita a la Corte que declare inexecutable la Ley 141 de 1961, en cuanto adoptó como ley el Decreto legislativo número 2996, de septiembre 26 de 1950, cuyo texto es el siguiente:

“*Decreta:*

“Artículo 1º Por cuanto en la actualidad se halla vacante la Designatura, y mientras el Congreso en pleno no haga elección de Designado, en caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la República, ejercerán la Presidencia, de conformidad con lo que dispone al respecto el artículo 125 de la Constitución Nacional, los siguientes funcionarios, en su orden: Ministro de Gobierno; Ministro de Relaciones Exteriores; Ministro de Justicia; Ministro de Hacienda y Crédito Público; Ministro de Guerra; Ministro de Agricultura y Ganadería; Ministro de Trabajo; Ministro de Higiene; Ministro de Comercio e Industrias; Ministro de Minas y Petróleos; Ministro de Educación Nacional; Ministro de Correos y Telégrafos; Ministro de Obras Públicas; Gobernador de Cundinamarca; Gobernador del Tolima; Gobernador de Boyacá; Gobernador de Caldas; Gobernador del Huila; Gobernador de Antioquia; Gobernador de Santander; Gobernador del Valle del Cauca; Gobernador del Chocó; Gobernador del Cauca; Gobernador de Norte de Santander; Gobernador de Nariño; Goberna-

dor de Bolívar; Gobernador del Atlántico y Gobernador del Magdalena.

“Artículo 2º Quedan suspendidas las disposiciones contrarias al presente Decreto, el cual entrará a regir desde la fecha de su expedición”.

Demanda y concepto del Procurador General de la Nación.

Dice el doctor César Castro Perdomo que las normas acusadas violan el artículo 125 de la Constitución Nacional, en cuanto consideran que el vencimiento del período del Designado a la Presidencia de la República implica falta absoluta de éste, y, “en cambio la disposición constitucional que...” se cita... “prorroga automáticamente la investidura del Designado en forma indefinida, cuando el Congreso no ha hecho esa elección por cualquier causa”.

Y agrega lo siguiente:

“En mi sentir, según el artículo 125 de la Carta, no hay lugar a sucesión presidencial con funcionarios diferentes del Designado, sino en el evento de que el Designado últimamente elegido por el Congreso falte absolutamente, entendiéndose por esta clase de falta en los términos del artículo 125 de la Constitución: su muerte, su renuncia aceptada, su destitución decretada por sentencia, su incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos últimos por el Senado de la República. Ahora bien: Como las normas demandadas desconocen la vigencia del artículo 125 de la Carta y aceptan como falta absoluta el vencimiento del período de dos años correspondiente al Designado, e interpretan sin autoridad una norma constitucional, por esas circunstancias estimo violadas (sic) la Constitución, y la honorable Corte Suprema de Justicia, en su sabiduría, deberá decidir si existe ese que-

brantamiento o no, para lo cual ruego despachar en breve término el fallo respectivo”.

El Procurador General de la Nación estima que se tiene una sustracción de materia en la cuestión planteada en la demanda, dado que verificada la elección del Designado el 30 de octubre de 1951, desaparecieron las circunstancias específicas mencionadas en el artículo 1º del decreto acusado y por ello varió fundamentalmente la situación y se cerró la posibilidad de que tuviera aplicación el decreto en cita; “y si a lo anterior se agrega que con posterioridad a la elección del 30 de octubre de 1951 varias otras se han hecho por el Congreso en pleno, claramente se concluye que el presupuesto que se señaló para la operancia del Decreto legislativo número 2996 de 1950 desapareció por cuanto el Congreso hizo elección de Designado”.

Concluye el Procurador con la solicitud de que la Corte se abstenga de hacer pronunciamiento de fondo sobre la demanda del doctor César Castro Perdomo, por sustracción de materia.

Se considera:

Encuentra la Corte que el doctor Hermenegildo Bonilla Gómez presentó demanda de inexecutable de los artículos 1º y 2º del Decreto 2996 de 1950, los que acusó por considerar que violaban los artículos 124, 125, 130 y 218 de la Carta. Para resolver sobre dicha demanda en substancia consideró la Corte lo que aparece sintetizado en el siguiente párrafo de su fallo de fecha 5 de junio de 1956 (*Gaceta Judicial*, Tomo LXXXIII, páginas 18 a 20):

“En el caso que se estudia, aparece que las disposiciones del decreto acusado no rigen en la actualidad. En efecto: Según lo dice el mismo decreto, el llamamiento a ejercer la Presidencia de la República allí previsto, tendrá lugar ‘por cuanto en la actualidad se halla vacante la Designatura, y mientras el Congreso en pleno no haga elección de Designado’, es decir, que cuando el Congreso en pleno haga la elección de Designado, las disposiciones del decreto, obviamente,

te, dejarán de regir. Es bien sabido que el Congreso en pleno, en sesión del día 30 de octubre de 1951 hizo la elección de Designado, según aparece del acta publicada en los ‘Anales del Congreso’ número 3, luego por ese hecho y desde la misma fecha, ya no tenía vigencia el decreto acusado”.

En tal virtud, allí resolvió lo siguiente:

“No es el caso de decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad del Decreto legislativo número 2996 de 26 de septiembre de 1950, propuesta por el abogado Hermenegildo Bonilla Gómez, pues las disposiciones acusadas no se encuentran vigentes”.

Lo anterior significa que sobre la materia misma de que trata la demanda del doctor César Castro Perdomo, de que ahora se ocupa la Corte, ésta ya se pronunció en el referido fallo que tiene la autoridad de la cosa juzgada y un valor *erga omnes*. Ello inhibe necesariamente a la Corte para pronunciarse de nuevo en el punto.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena— en ejercicio de la jurisdicción que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional, DECLARA que no hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda a que se contrae esta providencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese y archívese.

Eduardo Fernández Botero, José Enrique Arboleda Valencia, Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Gustavo Fajardo Pinzón, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Carlos J. Medellín, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

JERARQUIA DE LA RAMA JURISDICCIONAL

Fijación de Competencias. — Exequibilidad de los artículos 5º, 7º y numeral 1º del artículo 6º del Decreto legislativo número 528 de 1964. — No es el caso, de hacer declaración de inexequibilidad sobre el artículo 2º del Decreto-ley número 1867 de 1965, por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, julio 6 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*.

Aprobado: Acta número 4 de fecha julio 4 de 1968.

El doctor Jaime Rey Pardo, en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional y mediante demanda que reúne las exigencias legales, solicita se declaren inexecutable los artículos 5º, 6º y 7º del Decreto-ley número 528 de 9 de marzo de 1964 y el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 16 de julio de 1965.

Los artículos acusados y cuyos textos transcribe el actor, son los siguientes:

“DECRETO-LEY NUMERO 528 de 1964

“Artículo 5º Los jueces municipales en lo civil conocen en una sola instancia de los asuntos contenciosos civiles y de los juicios de sucesión, de mínima cuantía.

“Artículo 6º Los jueces municipales en lo civil conocen en primera instancia:

“1º De los asuntos contenciosos de mayor y menor cuantía en que se ventilen cuestiones de mero derecho privado. Cuando en ellos intervenga como parte la nación, un departamento, un municipio, una intendencia, una comisaría o un establecimiento público descentralizado, conocerá el juez en lo civil del municipio que sea cabecera de distrito judicial.

“2º De los asuntos de jurisdicción voluntaria, con la excepción de que trata el artículo anterior.

“3º De los juicios de expropiación, cualquiera que sea la entidad demandante.

“4º De los juicios de divorcio y nulidad de matrimonio y demás referentes al estado civil de las personas.

“5º Del amparo de pobreza.

“6º De las controversias que se susciten entre un particular y la nación, un departamento, un municipio, una intendencia, una comisaría o un establecimiento público descentralizado, por la ocupación permanente de bienes inmuebles con ocasión de trabajos públicos.

“7º De los demás asuntos de que hoy conocen los jueces civiles de circuito.

“Parágrafo. De los juicios relativos a patentes, marcas y nombres comerciales atribuidos hoy a los jueces de circuito civil de Bogotá, conocerán en primera instancia los jueces municipales en lo civil de la misma ciudad.

“Artículo 7º En los juicios en que la competencia se fija por el valor de las acciones que se ejercen, éstas son de mayor, de menor o de mínima cuantía. Son de mayor cuantía las que versan sobre un valor que excede de quince mil pesos; de menor cuantía...”

“DECRETO EXTRAORDINARIO
NUMERO 1867 DE 1965

“Artículo 2º Los jueces municipales conocen en primera instancia de los asuntos previstos en los numerales 1º a 6º del artículo 6º del Decreto 528 de 1964 y de los asuntos civiles cuya competencia no está atribuida a otra autoridad”.

Fundamentos de la demanda.

Según el demandante, los preceptos constitucionales infringidos son los que recogen los ar-

títulos 16, 26 y 30 de la Carta, y, además, el 121 en cuanto atañe a la última de las normas acusadas.

Las razones aducidas por el actor para estimar como violados esos ordenamientos de la Ley de Leyes, pueden resumirse así:

1º El Código Judicial y las leyes que lo adicionan o reforman, al fijar reglas generales sobre competencia por la naturaleza del asunto, por la calidad de las partes o por razón del lugar donde deba ventilarse, entre otras regulaciones, establecieron éstas:

a) En los juicios en que la competencia se fija por el valor de las acciones que se ejercitan, éstas son de mayor, de menor o de mínima cuantía. Son de mayor cuantía las que versan sobre un valor que excede de mil pesos; son de menor cuantía, aquellas cuyo valor es de cien a mil pesos, y de mínima cuantía las demás;

b) De los juicios civiles contenciosos entre particulares, que sean de mayor cuantía, conocen en primera instancia los jueces de circuito;

c) No obstante lo anterior, los jueces municipales de cabecera de circuito judicial conocerán de los asuntos contencioso-civiles y de los juicios de sucesión cuya cuantía no pase de dos mil pesos y los jueces municipales de cabecera de distrito judicial conocerán de los mismos negocios cuando la cuantía no pase de tres mil pesos;

d) De los asuntos contenciosos entre los particulares de mínima cuantía conocerán en única instancia los jueces municipales;

e) De los asuntos contenciosos entre particulares y de los juicios de sucesión que sean de menor cuantía conocerán en primera instancia los jueces municipales y en segunda los jueces de circuito;

f) De los asuntos contenciosos en que tenga parte la Nación y en que se ventilen cuestiones de derecho privado conocerán en primera instancia los tribunales de distrito judicial y en segunda la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema;

g) De los asuntos contenciosos en que sea parte un departamento y en que se controviertan cuestiones de derecho privado, cualquiera que sea su cuantía, conocerán en primera instancia los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y en segunda la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema;

h) Esta última conoce privativamente de las cuestiones que se susciten entre dos o más departamentos, cuando éstos obren en su carácter de

personas jurídicas en el campo del derecho privado.

2º Los artículos 7º y 5º del Decreto-ley número 528 de 1964, al variar las anteriores y ya indicadas normas sobre competencia, han producido las siguientes consecuencias:

“A. Los juicios pendientes de cuantía mayor de \$ 100.00 y menor de \$ 3.000.00, adelantados entre particulares, que tienen dos instancias, las cuales de acuerdo con la legislación anterior, hubieran alcanzado a ser fallados, después de lo cual alguna de las partes hubiera interpuesto el recurso de apelación, quedan en la siguiente situación: La sentencia de primera instancia dictada en ellos es imposible cumplirla, porque no quedó ejecutoriada ni hay forma de cumplir eso último, porque el juez municipal que de acuerdo con la reforma judicial debe avocar su conocimiento no puede entrar a resolver sobre el recurso de apelación, ya que él sustituye al funcionario del conocimiento y no puede conocer sino en única instancia.

“B. Los juicios que de conformidad con la ley anterior se seguían en los juzgados municipales como de menor cuantía, por ser de valor mayor de \$ 100.00 y menor de \$ 3.000.00 tienen que continuar adelantándose como de mínima cuantía; pero esto último no es posible, por lo menos en tratándose de los juicios ordinarios y de los ejecutivos, por cuanto la tramitación de éstos es por un procedimiento verbal diferente a los de mayor y de menor cuantía y, además, porque en la Reforma Judicial no existe disposición alguna que atienda al tránsito de una legislación a otra, ya que en ella no se dijo nada con relación a los términos no vencidos y a los recursos interpuestos.

“C. Exactamente en la misma situación planteada en el precedente aparte B, quedan los juicios que de acuerdo con la legislación anterior se seguían en los juzgados municipales de cabecera de circuito y en los de cabecera de distrito por el procedimiento de mayor cuantía, por ser los primeros de valor de mil a dos mil pesos y los últimos de mil a tres mil pesos”.

Agrega el actor que los juicios en referencia no pueden seguirse tramitando, por lo cual los actores deben presentar nuevas demandas, más con el agravante de que por el transcurso del tiempo muchas de esas acciones se encuentran prescritas, ya que fueron promovidas hace varios años, produciéndose así, en forma muy clara, el quebrantamiento de los artículos 16, 26 y 30 de nuestra Carta Fundamental por las normas

indicadas, o sea, por los artículos 7º y 5º del Decreto-ley número 528 de 1964.

3º De otra parte, la aplicación del artículo 6º del Decreto-ley número 528 de 1964 y del artículo 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965, crea las siguientes situaciones, según el demandante:

1ª Los juicios contenciosos en que es parte la nación, un departamento, un municipio, una intendencia, una comisaría o un establecimiento público descentralizado y en el que se ventilen cuestiones de derecho privado, ya fallados por la Sala Civil del Tribunal Superior y respecto de los cuales alguna de las partes hubiere interpuesto recurso de apelación de la sentencia ante la Sala de Negocios Generales de la Corte, no podrán ser decididos porque, al haber desaparecido aquélla por virtud de la Reforma Judicial, le respondería conocer en segunda instancia de esos asuntos al mismo Tribunal que profirió el fallo correspondiente.

2ª En relación con los "juicios que actualmente cursan en la Sala de Negocios Generales de la Corte sobre cuestiones suscitadas entre dos o más departamentos, cuando éstos obren en su carácter de personas jurídicas en el campo del derecho privado, se tiene que como al entrar a regir la Reforma Judicial desaparece esa Sala de la Corte, quedan en la siguiente situación: El único precepto legal de la Reforma que no se podría tomar en cuenta para saber qué autoridad del Órgano Jurisdiccional puede conocer de estos juicios, sería el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965 que en su parte final estatuye que los jueces municipales conocen en primera instancia de los asuntos civiles cuya competencia no esté atribuida a otra autoridad. Pero como a pesar de lo anterior no se ha dictado hasta hoy día ninguna disposición que establezca cuál de los jueces municipales de los dos o más departamentos que litigan es el competente para avocar el conocimiento de estos pleitos, no se podrán tramitar en nuestro país y los que actualmente cursan no se podrían seguir adelantando".

Considera el actor que los preceptos en cuestión "..... el artículo 16 de la Constitución, por cuanto con ellos el Gobierno incumple el deber que tiene de proteger los bienes de todas las personas residentes en Colombia y de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Además, las disposiciones acusadas infringen los artículos 26 y 30 de la Carta, en razón de que la nación, los departamentos y las personas que tengan pleitos

pendientes al entrar a regir la Reforma Judicial, "vienen a quedar indefensos y completamente desamparados en cuanto hace a sus bienes en litigio, porque la actuación de varios años ante la justicia y las providencias por ésta dictadas quedan baldías, sin valor ni efecto alguno". Por último, agrega el actor que el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965 contraría el 121 del Estatuto Fundamental, por cuanto el Gobierno Nacional no podía, en ejercicio de las facultades previstas en dicho mandato, modificar los códigos.

Concepto de la Procuraduría.

En virtud de impedimento aceptado al Procurador General de la Nación, dio concepto en este asunto el Procurador Primero Delegado en lo Civil.

En la primera parte de aquél se hace un vasto estudio de la historia constitucional del país, con el fin de establecer que "el atribuir jurisdicción en determinado sector del territorio nacional a los jueces y tribunales, con la competencia respectiva para conocer de determinados asuntos o acciones, ha sido constantemente entre nosotros facultad del legislador, salvo aquellas jurisdicciones que en forma específica ha dado el propio constituyente", por haberlo dispuesto así nuestro Estatuto Fundamental en distintas épocas.

En la segunda parte o capítulo de su concepto, al examinar en el fondo la demanda en cuestión, el Procurador Delegado observa, en relación con cada uno de los textos legales acusados:

"Al atribuir el artículo 5º del Decreto-ley número 528 de 1964 a los jueces municipales en lo civil el conocimiento, en una sola instancia, de los asuntos contencioso-civiles y de los juicios de sucesión, de *mínima cuantía*, no quebranta por ningún concepto, en opinión de esta Procuraduría, las disposiciones de la Constitución Nacional contenidas en los artículos 26, 30 y 16 como lo afirma el demandante. Tampoco son contrarias a los artículos 55, 57 y 58 de dicho Estatuto, que establecen la jerarquía en los cargos de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

"El artículo 7º del decreto tampoco es contrario a aquellos preceptos de la Carta al fijar los valores de las acciones que se ejercen en lo civil, para efectos de clasificarlas en de mayor, de menor o de mínima cuantía, elevando aquéllos en cada categoría.

"Los dos preceptos citados del Decreto-ley número 528 de 1964 no privan a ningún litigante de su derecho al ejercicio de las acciones corres-

pondientes, ni rompen el principio consagrado en la Constitución sobre la jerarquía de los funcionarios y tribunales jurisdiccionales, en los artículos 55, 57 y 58. Simplemente reformó el decreto-ley la clasificación de las acciones por razón de su cuantía, modificando lo que al respecto disponía el artículo 2º del Decreto extraordinario número 3547 de 1950, lo mismo que éste había modificado lo dispuesto en el artículo 196 del Código Judicial. Se dio en los artículos 5º y 7º del Decreto-ley número 528 de 1964, desarrollo legal al principio fundamental del artículo 58 de la Constitución, que deja al legislador la regulación en esta materia.

“El artículo 5º de dicho decreto, no hace otra cosa que reproducir la disposición del artículo 3º, en relación con el 2º del Decreto extraordinario número 3547 de 1950, en la atribución 1ª de aquél, dando a los jueces municipales en lo civil la competencia para conocer, en una sola instancia (atribución 1ª) de los asuntos contenciosos de mínima cuantía entre los particulares, y en primera instancia de los asuntos contenciosos entre particulares, como de los de sucesión que sean de menor cuantía; este decreto extraordinario a su vez había modificado lo dispuesto en el artículo 119, atribución 1ª, del Código Judicial.

“Ahora: si la cuantía de las acciones para el efecto de fijar la competencia de los jueces, ha sido y es del resorte del legislador el determinarla y hacer consecuentemente su clasificación, no hay óbice alguno ni quebranto de la Constitución cuando es el Presidente de la República investido de facultades extraordinarias por el legislador, quien en uso de éstas fija determinados valores a la cuantía y hace su clasificación, manteniendo la competencia de los jueces para conocer de ellas según su valor. Se vio atrás cómo a través de la historia legislativa del país, se ha venido variando y modificando aun en su clasificación las acciones según su cuantía, y cómo antes en el Código Judicial no se preveía la existencia sino de dos categorías: de ‘menor cuantía’ y de ‘mayor cuantía’, siendo de creación del Decreto extraordinario número 3547 de 1950 la llamada ‘mínima cuantía’.

“Los problemas que el demandante encuentra pueden presentarse en la aplicación a casos particulares de las disposiciones de la ley procedimental, o de los decretos sobre esta materia, no son del resorte de una declaración de la honorable Corte en la sentencia que profiera sobre la exequibilidad o inexecutableidad de las normas legales que establecen principios generales. La solución de los casos particulares, interpretando

‘con autoridad’ las normas legales o de decretos con fuerza de ley para aplicarlas a los casos particulares *sub judice*, es del resorte del juez de instancia, o del tribunal de casación correspondiente, como lo preceptúa el artículo 26 del Código Civil”.

“...el ataque contra una norma legal o de decreto con fuerza de ley por inconstitucionalidad, para que se declare inexecutable por la Corte basando los motivos en inconvenientes o problemas singulares que presenta su aplicación en la práctica a casos *sub judice*, resulta improcedente o inocuo, porque la acusación de inconstitucionalidad ante la Corte para que ella, en cumplimiento de su función de guardadora de la integridad de la Constitución haga la declaración de exequibilidad o inexecutableidad correspondiente, ha de fundarse en que la disposición acusada sea contraria a los principios instituidos en la Carta, por vía general, ya que según la definición de ‘ley’ contenida en el artículo 4º del Código Civil, ésta es ‘una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar’.

“El contenido de la demanda de inexecutableidad ha de ceñirse, pues, a establecer que entre el precepto de la ley y el principio consagrado en la Constitución, hay oposición, aquél se enfrenta a éste y lo quebranta.

“La ley como disposición de carácter general, es la regla que dispone en detalle, desarrollándolos, los principios fundamentales instituidos en la Constitución; y solamente cuando se opone a éstos, violándolos, es inexecutable. Pero el caso particular al cual se aplica, siendo este acto propio del juez o tribunal en ejercicio de su jurisdicción y con la competencia necesaria, quien la interpreta por vía de doctrina y con autoridad, si la aplicación produce algún conflicto o presenta alguna dificultad, no da base esto para la declaración de inconstitucionalidad de la norma mediante demanda ante la Corte Suprema de Justicia sobre tales bases”.

Y luego, al referirse a la tacha de inconstitucionalidad que el demandante atribuye a los artículos 6º del Decreto legislativo número 528 de 1964 y 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965, expresa la Procuraduría Delegada:

“No cabe, en concepto de esta Procuraduría ad hoc tampoco la acusación de inconstitucionalidad contra las normas que atribuyeron competencia específica a determinados jueces para conocer en primera o en segunda instancia de asuntos de los cuales antes conocían otros funcio-

narios o corporaciones civiles, porque hay un vacío normativo respecto de la competencia para que los sustancien y decidan en la instancia respectiva, si desaparecieron los jueces o corporaciones jurisdiccionales que antes venían juzgando. La falta de juez o corporación para el conocimiento en estos asuntos, no se debe así a efectos producidos por el precepto que atribuye la competencia expresamente a determinados funcionarios o cuerpos de la Rama Jurisdiccional, sino a la falta de expedición de la norma que señale a su vez la competencia a otros para conocer de los que quedan sin juez.

“En desarrollo de la facultad de dictar normas relativas a competencia, los artículos 6º, numerales 1º a 6º del Decreto-ley número 528 de 1964, y 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965 les atribuyen facultad para conocer en las materias allí señaladas, a los jueces municipales en lo civil. Pero no puede admitirse que por dar esas atribuciones eliminan la existencia de las corporaciones que deben conocer en la segunda instancia de esos asuntos, caso de haber apelación contra los fallos dictados por otros funcionarios con anterioridad a su vigencia. No

“El artículo del Decreto-ley número 528 de decretan en forma alguna tal supresión. 1964 que sí dispuso en el fondo la supresión de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, es el número 15, que reza textualmente: ‘La Corte Suprema de Justicia está dividida en tres Salas, así: Sala de Casación Civil, integrada por seis Magistrados; Sala de Casación Penal, integrada por ocho Magistrados y Sala de Casación Laboral, integrada por seis Magistrados’. Pero esta disposición que así suprimió la Sala de Negocios Generales, existente por virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del Código Judicial, el cual quedó modificado por la del decreto, no ha sido objetado de acusación como inconstitucional por el demandante, lo cual impide cualquier pronunciamiento de la Corte sobre su exequibilidad o inexecuibilidad.

“...en lo que concierne al ordinal 7º del artículo 6º del Decreto-ley número 528 de 1964, fue declarado inexecutable por la honorable Corte al resolver la demanda en ese sentido presentada por los doctores Samuel Syro y Leopoldo Uprimy, según sentencia de fecha 28 de junio de 1965 y de la cual antes se ha dado cuenta. No hay, pues, ya lugar a nuevo pronunciamiento, existiendo fallo que conlleva la sanción de cosa juzgada.

“La falta de existencia de una norma en virtud de la cual se atribuya competencia para conocer de los asuntos antes atribuidos a la extinguida Sala de Negocios Generales de la Corte,

según lo estatúan los artículos 36, 37, 38, 40 del Código Judicial (subrogado este último por el artículo 2º de la Ley 67 de 1943), y que no quedaron adscritos a ninguna autoridad jurisdiccional, no da lugar a declaración de inexecutable de otros preceptos que den atribución a algunos funcionarios o cuerpos para el conocimiento de materias específicamente señaladas.

“La inexistencia de normas por las cuales se revista de jurisdicción y competencia a un funcionario o corporación jurisdiccional para conocer en determinada materia o asunto, no suministra materia de decisión respecto de la exequibilidad o inexecutable, porque ese vacío impide precisamente el examen de ordenamiento alguno contrario a la Constitución. La Corte, en guarda de la integridad de ésta, no tiene campo de examen de la norma positiva que viole la Carta.

“...en el caso de la expedición del Decreto extraordinario número 1867 de 1965, cuyo artículo 2º acusa ahora como inconstitucional el demandante, los motivos por los cuales el Presidente de la República estimó necesario e indispensable proveer en materia de organización jurisdiccional y sobre jurisdicción y competencia de los jueces, están consignados en el considerando 2º antes transcrito textualmente. De no expedir ordenamientos en esta materia, fue criterio del Presidente, que contó al expedirlos con la firma de todos sus Ministros, ‘...se crearía una situación anárquica en la administración de justicia, con mayor quebranto del orden público de la Nación’.

“Esta situación prevista por el señor Presidente, lo determinó a expedir los mandamientos del decreto, y estaba en su fuero y su prudente juicio o criterio, con la responsabilidad que sobre él pesa de restablecer el orden público perturbado, calificar si aquella situación anárquica en la administración de justicia podría traer agravación o ‘mayor quebranto del orden público de la Nación’.

“El Gobierno no puede en la situación de emergencia del país, declarado el estado de sitio, derogar las leyes por medio de decretos-leyes o decretos extraordinarios, sino apenas suspender las que sean incompatibles con el estado de sitio.

“El artículo 2º del Decreto 1867 de 1965 no derogó normas preexistentes en materia de organización jurisdiccional, ni expresa ni tácitamente. Esta disposición se limitó a remitirse en la atribución de competencia a los jueces municipales en lo civil, a lo antes dispuesto por el Decreto-ley número 528 de 1964 en su artículo 6º,

numerales 1º a 6º, y a atribuirles también el conocimiento en primera instancia de todos los demás que no estuvieran señalados a otra autoridad.

“... Existe, sin duda alguna, estrecha y directa conexidad entre las normas del Decreto extraordinario número 1867 de 1965, entre ellas el artículo 2º, y el orden público, cuyo quebranto señaló el Presidente de la República en el considerando 2º al expedirlo, ‘sería mayor’ si se abstenia de hacerlo.

“Nadie desconoce que las reglas sobre procedimientos judiciales son de orden público. La conexidad entre éste y aquéllas resulta así evidente, indiscutible.

“En relación con la materia de la conexidad entre el orden público y los preceptos contenidos en los decretos que expide el Presidente de la República durante la época de estado de emergencia nacional, invocando el artículo 121 de la Constitución, es conveniente hacer referencia a la doctrina sentada por la honorable Corte en la sentencia contenida en la *Gaceta Judicial*, Tomo LXXXIII, páginas 25 y siguientes, reiterada con transcripción de parte de su texto, en la que dictó recientemente el 18 de mayo de 1966, aún no publicada en la *Gaceta Judicial*.

“De todo lo visto, pues, se deduce que el artículo 2º del Decreto extraordinario número 1867 de 1965 no es violatorio del artículo 121 de la Constitución Nacional, en concepto de esta Procuraduría *ad hoc*”.

Consideraciones de la Corte.

I. Para un cabal enjuiciamiento de las cuestiones materia de la demanda de inexecutable, importa memorar ordenamientos del Estatuto Fundamental que con aquellas se relacionan, expedidos a partir de la Carta de 1886. Los textos constitucionales pertinentes rezan:

“Artículo 58. La Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito y los Juzgados que establezca la ley, administran justicia.

“El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

“La justicia es un servicio público a cargo de la nación.

“Artículo 152. El territorio nacional se dividirá en Distritos Judiciales, y en cada uno de ellos habrá un Tribunal Superior, cuya composición y atribuciones determinará la ley.

“Artículo 158. Para ser juez municipal se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado.

“Los jueces de que trata este artículo serán elegidos para períodos de dos años por el Tribunal Superior del respectivo Distrito.

“La ley señalará la competencia de estos funcionarios y el territorio de su jurisdicción, ordenando la agrupación de varias poblaciones cuando lo considere necesario”.

Además, otros ordenamientos de la Ley de Leyes, fuera de los ya citados y que integran el Título XV de la citada Carta, determinan las calidades indispensables para poder ser Magistrados y Jueces, estableciendo la jerarquía de la Rama Jurisdiccional, conformada, en orden descendente, así:

- 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.

II. Esta Corporación, en su sentencia de 28 de junio de 1965, mediante la cual se declararon inexecutable ciertas disposiciones de la llamada Reforma Judicial, entre otros pronunciamientos, hizo el de que no es executable el ordinal 7º del artículo 6º del Decreto-ley número 528 de 1964, al disponer que los Jueces Municipales en lo Civil conocen en primera instancia “de los demás asuntos de que hoy conocen los Jueces Civiles de Circuito”, por cuanto ese precepto implica la privación total de funciones a estos últimos y, en tal virtud los elimina, con violación de las normas constitucionales que establecen categorías específicas de jueces, como se desprende de los artículos 155, 157 y 158 de la reforma de la Carta de 1945.

III. En el antes aludido pronunciamiento de la Corte, después de señalarse la forma como la enmienda constitucional de 1945 ha establecido la jerarquía de la Rama Jurisdiccional, en orden descendente antes indicado, se dice lo siguiente en algunos pasajes de su parte considerativa:

“Es razonable suponer, cuando se hace una reforma constitucional, que su autor haya tenido a la vista los preceptos de la Carta hasta entonces vigentes. El ordenamiento constitucional anterior a 1945 reservó a la ley la facultad de crear los juzgados inferiores del año mencionado. Para él no fue satisfactoria y por tal motivo consideró conveniente modificarla, y a tal efecto tomó estas medidas, en primer término, estableció la jerarquía judicial, designando los grados que la integran, calidades y requisitos de los aspi-

rantes al cargo de juez de las diversas categorías, la autoridad que debía hacer los nombramientos y duración del período; y, en segundo, facultó al legislador para reglamentar la carrera judicial.

“Tenía conocimiento el constituyente de 1945 de que existían, creados por la ley, Juzgados Superiores, de Circuito, de Instrucción Criminal y Municipales. Sobre esta base los incorporó a la Rama Jurisdiccional, adicionando la lista anterior con la de Jueces de Menores; le dio, pues, a la ley vigente, creadora de la judicatura, la categoría de canon constitucional...

“El artículo 58 de la actual Constitución, igual al 60 de la Carta de 1886, no puede interpretarse aisladamente sino en armonía con los artículos 155, 157 y 158 de la primera, que lo desarrollan. El 58, perteneciente al Título V del Estatuto Fundamental, se concreta, principalmente, como las demás normas que lo integran, a indicar cuáles son las Ramas del Poder Público; luego, en títulos posteriores, se ocupa, en detalle, de la reglamentación de cada Rama y de la asignación de las competencias, limitándose, en cuanto a la Corte Suprema, a la determinación de algunas de sus principales funciones (artículo 151), reservando a la ley las demás, como las que deben corresponder a los Tribunales y Juzgados. La necesidad de dividir el territorio nacional en zonas, por el mejor ejercicio de la función jurisdiccional, y la distribución de asuntos que son de su resorte, no se presta para su regulación completa en la Carta Política, aparte de que las conveniencias del servicio público exigen modificaciones frecuentes de la competencia, que a la ley le es más fácil atender...

“La reforma de 1945, a diferencia de la Carta de 1886, no se limitó a dejar el encargo de administrar justicia en los grados inferiores de la jerarquía jurisdiccional, a los juzgados ‘que establezca la ley’, sino que completó el ordenamiento instituyendo determinadas categorías de jueces, como los de Circuito, que el legislador está obligado a respetar en la organización del servicio de la justicia. Además, en la reforma no hay una simple mención de funcionarios, como lo afirma el Procurador, sino una distribución en grados o escalas, o, en otros términos, la consagración de una jerarquía definida.

“Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que el legislador no tiene facultades para eliminar las categorías específicas de jueces a que se refieren los artículos 155, 157 y 158 de la Reforma Constitucional de 1945, esta-

blecidas por ellos; sus poderes se limitan a aumentar o disminuir el número de los existentes, a variar el territorio de su jurisdicción o modificar su competencia y aun a crear nuevos Juzgados o Tribunales, si así lo exigen las necesidades del servicio público. Si se admite que es de la incumbencia de la ley la supresión de cualquiera de las categorías de jueces consagradas por el constituyente, habría que aceptar que tendría también la facultad de eliminarlas en su totalidad, dejando como únicos órganos de la Rama Jurisdiccional a la Corte Suprema y a los Tribunales Superiores de Distrito; tal conclusión no sólo sería opuesta a las normas ya citadas sino también al texto mismo del artículo 60 de la Carta de 1886, en cuyo régimen, además de Corte Suprema y Tribunales Superiores de Distrito, debían existir necesariamente, como parte integrante del Poder Judicial, Juzgados inferiores establecidos por el legislador”.

IV. El artículo 5º del Decreto-ley Nº 528 de 1964, al disponer que los Jueces Municipales en lo Civil conocen en una sola instancia de los asuntos contenciosos civiles y de los juicios de sucesión de mínima cuantía, se limita a establecer una regla de competencia. Es facultad del legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Nacional, señalar la competencia de los Jueces Municipales y el territorio de su jurisdicción. El precepto objeto de acusación, de suyo y en sí mismo considerado, se contrae a atribuir a los mencionados jueces el conocimiento en una sola instancia de ciertos negocios de mínima cuantía, lo cual es función propia de la ley, pues esa atribución de competencia, y más aún limitada en el grado inferior de la jerarquía jurisdiccional, no implica la abolición de las otras categorías específicas de jueces que prevé el artículo 157 de la Carta. De otra parte, en el fallo de la Corte antes citado, en virtud del cual también se declaró cesequible el ordinal 1º del artículo 11 del Decreto-ley Nº 528 de 1964, que da competencia a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para conocer de la segunda instancia de los asuntos penales, civiles y laborales atribuidos en primera instancia a los Jueces Superiores y a los Municipales y de las apelaciones y recursos de hecho que se interpongan en los procesos de competencia de los mismos funcionarios, así como de las consultas a que hubiere lugar en ellos, se dijo en tal fallo —se repite—, como fundamento de tal decisión, que la previsión de la ley referente a “que el primero y el segundo grados de los juicios se atribuyen a jueces unipersonales o a jueces colegiados, o que se confíe el primero a juez singular y el segundo a juez plural, o que

los procesos sean vistos en una sola instancia o en dos o más, son cuestiones de política legislativa que al órgano encargado de la elaboración de las leyes corresponde reglamentar en la forma que estime más adecuada, sin quebranto de texto constitucional alguno”.

En consecuencia, el precepto legal acusado no viola ordenamientos de la Carta Fundamental.

V. El artículo 7º del Decreto legislativo N° 528 de 1964, al tener en cuenta, como factor objetivo para la fijación de la competencia, el valor de las acciones civiles que se ejerciten con el fin de clasificarlas en de mayor, de menor y de mínima cuantía, para luego distribuir el conocimiento de los asuntos a jueces de distinta jerarquía judicial, según el monto de los pleitos, es norma que se inspira en la necesidad de atender a una equitativa y racional división del trabajo entre tales funcionarios y, dentro de nuestra organización institucional, aquella función está reservada a la ley, pues nuestro Estatuto Fundamental, salvo ciertas atribuciones como las señaladas en los artículos 141, 151, 214 y 216, las demás de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales y Juzgados son determinadas por aquélla, según se desprende del contexto de los artículos 137, 141 —ordinal 4º—, 151, ordinal 4º, 152, 154, 158 de la Carta. En consecuencia, si corresponde al legislador regular lo relativo a la atribución de jurisdicción y competencia de las dichas entidades, la norma acusada no quebranta precepto alguno de la Constitución.

VI. El artículo 6º del decreto acusado, entre otros ordenamientos, atribuye en su numeral 1º al Juez en lo Civil del Municipio que sea cabecera de Distrito Judicial, el conocimiento de los asuntos contenciosos de mayor y de menor cuantía en que se ventilen cuestiones de mero derecho privado, cuando en ellos intervenga como parte la nación, un departamento, un municipio, una intendencia, una comisaría o un establecimiento público descentralizado.

Aunque el actor transcribe la totalidad del referido artículo 6º, integrado por siete numerales, en realidad concreta su acusación de inconstitucionalidad al primeramente indicado, con fundamento en que existe un vacío normativo respecto al tránsito de legislación en esta materia, por cuanto al ser suprimida la Sala de Negocios Generales de la Corte (artículo 15 del Decreto legislativo número 528 de 1964) que antes conocía de las providencias de primera instancia dictadas por los Tribunales de Distrito Judicial, en asuntos contenciosos en que sea parte la na-

ción o un departamento (artículos 37 y 76 del Código Judicial), no se ha señalado el juez unipersonal o colegiado competente para resolver los recursos interpuestos contra las decisiones proferidas por dichos Tribunales de Distrito.

A lo cual basta observar que el artículo 24 de la Ley 16 de 1968, llenó el vacío anotado por el actor en cuanto dispuso:

“Artículo 24. (Transitorio). La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decidirá los recursos e incidentes que se hallaban pendientes cuando entró en vigencia el Decreto-ley N° 528 de 1964, en los juicios en los cuales conocía en segunda instancia la extinguida Sala de Negocios Generales y en los que se discuten cuestiones de mero derecho privado. Resuelto el recurso o incidente, el respectivo negocio será remitido al juez competente de la primera instancia”.

De otro lado, carece de entidad la tacha de inconstitucionalidad consistente en que los referidos negocios actualmente en curso, no se pueden seguir tramitando por cuanto, si bien el artículo 2º del Decreto-ley N° 1867 de 1965 estatuye en su parte final que los Jueces Municipales conocen en primera instancia de los asuntos previstos en los numerales 1º a 6º del Decreto 528 de 1964 y de los asuntos cuya competencia no esté atribuida a otra autoridad, “no se ha dictado hasta hoy día ninguna disposición que establezca cuál de los Jueces Municipales de los dos o más departamentos que litigan es competente para avocar el conocimiento de estos pleitos”. En efecto, el aludido reparo no tiene base firme porque la norma que atribuye el conocimiento de estos asuntos al “Juez en lo Civil del Municipio que sea cabecera de Distrito Judicial” (numeral 1º del artículo 6º del Decreto 528 de 1964, en armonía con el artículo 2º del Decreto 1867 de 1965) complementa el artículo 152 del Código Judicial que señala reglas generales sobre competencia.

VII. También considera el actor que el artículo 2º del Decreto-ley número 1867 de 1965, infringe el artículo 121 de la Constitución por cuanto “en estado de sitio todas las leyes siguen vigentes y las facultades que el Gobierno tiene se limitan a suspender el imperio de las que sean incompatibles con él, con el único objeto de restablecer la normalidad”, no obstante lo cual el Gobierno por medio de la norma de carácter permanente acusada, con invocación del precitado mandato de la Carta, decretó:

“Artículo 2º Los Jueces Civiles Municipales conocen en primera instancia de los asuntos pre-

vistos en los numerales 1º a 6º del Decreto 528 de 1964 y de los asuntos civiles cuya competencia no esté atribuida a otra autoridad”.

Se observa: el artículo 14 de la Ley 16 de 1968 dispuso que, “mientras el Gobierno pone en funcionamiento la organización judicial dispuesta en esta ley, los Tribunales y Jueces continuarán conociendo de los negocios que les están atribuidos por los Decretos 528 de 1964, 1867 de 1965 y los que los adicionan o reforman. Al iniciarse dicho funcionamiento, los negocios que estén en trámite serán enviados en el estado en que se encuentren, al juez competente de acuerdo con la ley”.

Por manera, que el aludido precepto de la citada Ley 16 de 1968, “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”, prohibió, otorgándole el carácter de ley o mejor aún, elevándolo a la categoría de ley formal, el contenido del Decreto 1867 de 1965, en cuanto a la atribución de competencia a los Jueces Civiles Municipales para conocer en primera instancia de los asuntos a que se refiere el artículo 2º de dicho estatuto. Por lo tanto, la norma en cuestión, es hoy parte integrante de la Ley 16 de 1968, por lo cual resulta inoperante su acusación en virtud de que esa medida extraordinaria, dictada por el Gobierno con invocación del artículo 121 de la Carta, dejó de existir como tal para tomar la categoría de ley.

Se encuentra, pues, la Corte ante un caso de sustracción de materia, como lo ha dicho esta Corporación al resolver otros análogos.

“Desde luego si los decretos legislativos pueden incurrir en otras infracciones de la Carta, como han desaparecido en tal carácter, es claro que no podrían en la práctica ser objeto de juicio de inexecutable por carencia de materia, que la produjo el Congreso al incluir su contenido en una ley, así como se habría configurado respecto a cualquier ley por su derogatoria o en relación a decretos legislativos al restablecerse el orden público”.

VIII. Finalmente, cabe anotar que lo concerniente al tránsito de una legislación, en materia de ritualidad de los juicios y especialmente cuando se trata de términos no vencidos, actuaciones iniciadas y recursos interpuestos, son situaciones que en principio se hallan previstas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, disposición aplicable a casos que plantea como problemas insolubles el actor en la aplicación de los artículos 5º y 7º del Decreto legislativo número 528 de 1964, de una parte, y, de otra, el artículo 94 del Decreto-ley número 1356 del citado año, es norma que atiende a ese tránsito de legislación.

Resolución.

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, DECLARA EXEQUIBLES las siguientes disposiciones:

Los artículos 5º, 7º y numeral 1º del artículo 6º del Decreto legislativo número 528 de 1964.

No es el caso de hacer declaración de inexecutable sobre el artículo 2º del Decreto-ley número 1867 de 1965, por sustracción de materia.

Publíquese, cópiese, notifíquese y archívese, previa comunicación a quien corresponda.

Presidente, *Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arboleda Valencia, Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambraño, Carlos J. Medclín.*

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

FUERO ECLESIASTICO

Su origen es concordatario. — Jueces Municipales Penales y Promiscuos. — La investigación debe ser cumplida por ellos sin solución de continuidad. — Facultades para variar el régimen de vacaciones. — Demanda inepta formalmente. — Es exequible el artículo 69 del Decreto 528 de 1964. — No hay lugar a pronunciamiento de fondo sobre el artículo 2º del mismo Decreto 528. — Es exequible el artículo 6º del Decreto 1356 de 1964. — No procede nueva decisión sobre el artículo 109 del mismo Decreto 1356. — Es formalmente inepta la demanda en cuanto se refiere al artículo 1º de la Ley 27 de 1963.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., agosto 1º de 1968.

Magistrado ponente: doctor *J. Crótatas Londoño*.

Acta número 6 de 18 de julio de 1968.

El ciudadano Oscar José Dueñas, en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución, pide a la Corte que declare la inexecutable de las siguientes disposiciones:

Artículo 2º del Decreto 528 de 1964, en su parte final que dice: "... Los jueces Superiores de Distrito Judicial conocen, sin intervención de jurado, de los delitos comunes cometidos por los eclesiásticos, sujetándose a las prescripciones de la Ley 34 de 1892".

Artículo 69 del Decreto 528 de 1964 que establece: "Las vacaciones remuneradas de los Jueces Promiscuos y Penales Municipales serán concedidas por la Sala Penal de los respectivos Tribunales, individualmente. En estos casos serán llamados los suplentes; si no los hubiere, el Tribunal designará jueces interinos. Cuando a juicio de la Sala Penal no resultare aconsejable conceder las vacaciones, éstas se compensarán en dinero".

Artículo 6º del Decreto 1356 de 1964: "Los Distritos Judiciales en que se divide el país tendrán los siguientes Juzgados Superiores: "... 4º Departamento de Boyacá;

'El de Tunja, dos (2), con residencia en Tunja y jurisdicción en todo el Distrito Judicial...' "

Artículo 109 del Decreto 1356 de 1964 que preceptúa: "Vencidos los periodos en curso quedan suprimidos los Juzgados de Circuito".

Artículo 1º de la Ley 27 de 1963 por el cual el Congreso Nacional reviste al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, de facultades extraordinarias hasta el 20 de julio de 1964, para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público y el Ministerio Público y demás efectos previstos en la norma mencionada y 'en cuanto las disposiciones antes citadas se basan en él' ".

Sostiene el demandante que "dichos ordenamientos legales vulneran la Constitución Nacional, particularmente sus artículos 55, 76, numeral 2º, 20, 30, 142, 144, 155, 157, 160 y 76, numeral 12".

Los fundamentos jurídicos de la demanda pueden sintetizarse así:

Las normas acusadas tienen como base las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República por la Ley 27 de 1963, facultades que deben ser precisas. La precisión consiste en el límite ineludible dentro del cual el Presidente debe desarrollar las facultades. Si hay extralimitación se viola la Constitución en forma directa y en forma indirecta.

Sobre estas bases, el concepto de la violación respecto de las normas acusadas es el siguiente:

1. El artículo 2º del Decreto 528 de 1964, en la parte final, “fue más allá de la ley de facultades y consagró una excepción no autorizada cual es la de que no se necesita la intervención de jurado cuando el delito lo cometa un eclesiástico”.

2. El artículo 69 del mismo decreto establece un sistema diferente al que actualmente existe “sobre vacaciones para el Poder Judicial. En ninguna parte de la Ley 27 de 1963 se le señaló al Ejecutivo facultad para ello”.

3. El artículo 109 del Decreto 1356 de 1964 suprime los Juzgados del Circuito. “No estaba facultado el Ejecutivo para acabar con todo un mecanismo de la vida jurídica de la República”.

4. El artículo 6º del mismo Decreto 1356, en la parte que se transcribe al principio, suprime el Juzgado Tercero Superior de Tunja, lo que implica la supresión de la Fiscalía de ese Juzgado, sin que la ley hubiera facultado al Ejecutivo para suprimir Agentes del Ministerio Público. Esto quebranta el inciso 3º del artículo 144 de la Constitución, sobre el período de los Fiscales de Juzgados Superiores, y el artículo 30 de la Carta que protege los derechos adquiridos.

5. El artículo 1º de la Ley 27 de 1963 es violatorio de la Constitución “en cuanto las disposiciones antes citadas se basan en él”.

Concepto del Procurador

En virtud de impedimento aceptado al Procurador General de la Nación, correspondió conceptuar sobre la demanda al Procurador Primero Delegado en lo Civil, quien en exposición dividida a cinco capítulos, analiza metódicamente por sus varios aspectos las cuestiones legales que son materia de la impugnación de inconstitucionalidad.

“El cargo contra el artículo 1º de la Ley 27 de 1963 —observa el Procurador— lo formula el demandante apoyado en los mismos argumentos sobre violación a la Constitución por el artículo 109 del Decreto-ley número 1356 de 1964, y con relación a los mismos preceptos de la Carta que quebranta éste.

“Pero formula aquella acusación contra la ley en forma total o genérica, sin hacer discriminación e indicación de cuál de sus numerales o apartes de éstos, que corresponden a las respectivas facultades de que se revistió al Presidente de la República, es violatorio de la Carta Fundamental. Siendo el artículo 1º de la Ley 27 de

1963 una proposición compuesta, esto es, que contiene diversos preceptos de otorgamiento de facultades específicas de las que se invistió al Presidente, le era preciso al demandante para una debida formulación del cargo de inconstitucionalidad, señalar concretamente cuál de tales ordenamientos facultativos estima violatorio de la Carta precitada.

“La abstención de hacer ese señalamiento y esa concreción, impide a la honorable Corte hacer estimación en lo fundamental del cargo, porque éste resulta así impropia o indebidamente formulado; no le deja a tan alta entidad o corporación falladora campo de estudio, porque la extensión y generalización a todo el precepto, compuesto de sus diversos y múltiples apartes y numerales, contentivos de diversas facultades, impide a la honorable Corte saber a cuál de ellas se refiere el acusador, y pueda entrar ella a estudiar con razón o no la demanda por este aspecto.

“No es el caso de que la Corte entre, por consiguiente, a examinar el cargo contra el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, como violatorio de la Constitución, en la forma que lo presenta el demandante. Debe rechazarlo, absteniéndose de su consideración y examen en el fondo, y así lo solicita esta Procuraduría *ad hoc*.

“En lo que a este respecto se refiere, hay que anotar que el demandante al formular su petición de declaratoria de inexecutable, no menciona concretamente el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, en alguno de sus apartes o numerales, o en todos ellos si su intención iba hasta acusar la totalidad del precepto. Ni siquiera, por consiguiente, transcribe el texto de la norma que intenta acusar, como lo exige el artículo 2º de la Ley 96 de 1936. Es en el curso del desarrollo de la motivación con respecto a los demás preceptos acusados, en el que hace mención del citado de la Ley 27 de 1963, y manifiesta, más incidental que fundamentalmente, que lo acusa como inconstitucional por cuanto en él ‘se apoyan’ aquéllos.

“Esta falta de cumplimiento de las exigencias mínimas formales del artículo 2º de la Ley 96 de 1936, en lo que a esta acusación atañe, hace la demanda inepta sustancialmente, y ello estorba su examen de fondo por la honorable Corte (véase lo que a ese respecto ha dicho tan alta Corporación, entre otros fallos, en los siguientes: sentencia, 1º de septiembre de 1957, *Gaceta Judicial*, Tomo XLV, página 698; sentencia, 22 de junio de 1950, *Gaceta Judicial*, Tomo LXVII, páginas 370 y siguientes),

“Pero aunque pudiera admitirse que la intención del demandante fue acusar el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, concretamente en el efecto *primero*, aparte o) que faculta al señor Presidente para ‘suprimir’ los cargos en la nueva organización jurisdiccional, y que por consiguiente cabe el examen de fondo al cargo, no habría tampoco razón de pronunciamiento en la sentencia, puesto que en ese punto concreto y específico la norma se halla suspendida por virtud de las disposiciones del Decreto extraordinario número 1867 de 1965 (jrlío 16) expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución. Lo que determina para ese caso especialísimo el fenómeno de la ‘sustracción de materia’, que inhibe a la honorable Corte para hacer algún pronunciamiento de fondo”.

En relación con el cargo de inconstitucionalidad que arroja el demandante contra el artículo 2º del Decreto 528 de 1964, que en su parte final señala como atribución de los jueces superiores el conocimiento, sin intervención del jurado, de los delitos comunes cometidos por los eclesiásticos, con sujeción a las prescripciones de la Ley 34 de 1892, afirma el Procurador que el Ejecutivo se limitó a repetir el texto del artículo 45, parte final, del Código de Procedimiento Penal, por lo cual es inexacta la afirmación del demandante de haberse cambiado “el régimen legal existente en este punto”, que el Presidente de la República no podía modificar por no haberle dado el Congreso facultad para variar la competencia de los jueces superiores sobre tal materia, objeto de una convención concordataria y de regulación explícita en el Código de Procedimiento Penal.

Sobre la acusación contra el artículo 69 del Decreto 528 de 1964, en cuanto modifica el régimen existente sobre vacaciones judiciales, opina el Procurador que, hecha una cuidadosa revisión de las facultades concedidas por el legislador al Presidente de la República en la Ley 27 de 1963, no se encuentra por parte alguna que se le hubieran otorgado al Gobierno Nacional atribuciones especiales para variar el régimen imperante en materia de vacaciones de los funcionarios jurisdiccionales y del Ministerio Público, por lo cual es forzoso concluir que el demandante tiene razón en este punto y que la disposición acusada debe ser declarada inexecutable por contraria a la Constitución en su artículo 76 numeral 12.

Del cargo de inexecutable del artículo 6º del Decreto 1356 de 1964, en cuanto se suprime

uno de los Juzgados Superiores de Tunja, o sea el Tercero Superior, supresión que en sentir del demandante conlleva la del respectivo Fiscal, cuyo período de tres años supera en un año el vencimiento del período de dos años del Juzgado Tercero Superior, observa el Procurador que el Gobierno, en primer término, sí recibió autorización expresa del legislador para suprimir funcionarios del Ministerio Público, pues el artículo 1º de la Ley 27 de 1963 lo facultó “para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público y el Ministerio Público. En tal virtud podrá... c) Crear y suprimir los cargos que demanda la nueva organización que se adopte...”; y, en segundo, que tanto los Juzgados Superiores como las Fiscalías Suprimidas, lo fueron “al vencimiento de sus períodos”, como lo expresa textualmente el artículo 97 del mismo Decreto 1356 de 1964, con lo cual se cae el argumento del demandante acerca de que la norma acusada pudiera haber quebrantado el artículo 160 de la Carta en cuanto garantiza la estabilidad de los funcionarios judiciales, y por ende los del Ministerio Público, conforme el artículo 142, durante el período de ejercicio del cargo.

Y en cuanto a la acusación de inexecutable del artículo 109 del Decreto 1356 de 1964, por el cual se suprimen los Juzgados del Circuito al finalizar sus respectivos períodos, considera el Procurador que la Corte no puede ocuparse del cargo por evidente sustracción de materia, pues, por una parte, la Corte, en sentencia del 28 de junio de 1965, declaró inexecutable las disposiciones acusadas “... en cuanto suprimen la categoría constitucional de Juez de Circuito”; y de otra parte, el Gobierno Nacional, por medio del Decreto-ley número 1867 de 1965, dejó insubistente el artículo 109 del Decreto 1356 de 1964, que había suprimido los Juzgados del Circuito, restableciendo esta categoría judicial.

Consideraciones de la Corte

Siguiendo el orden señalado por el demandante, examina la Corte a continuación los cargos de inconstitucionalidad contra las disposiciones acusadas:

1. *El fuero eclesiástico tiene su origen en la Convención Adicional al Concordato de 31 de diciembre de 1887, aprobada por la Ley 34 de 1892. La finalidad que persigue dicho acuerdo, en la parte pertinente a la cuestión en examen, es que las causas criminales contra los eclesiásticos se adelanten en primera instancia ante los Jueces Superiores, sin intervención del jurado, es decir, con la necesaria discreción que procure*

evitar toda resonancia perjudicial al sentimiento religioso del pueblo, con desmedro de la dignidad de las personas consagradas a la Iglesia Católica.

El Código de Procedimiento Penal, en su artículo 45, parte final, al tratar de los negocios penales sometidos al conocimiento de los Jueces Superiores, respetó el fuero concordatario en favor de los eclesiásticos en los mismos términos en que de allí lo recogió el artículo 2º, parte final, del Decreto-ley N° 528 de 1964, acusado por el demandante de ser contrario a la Constitución en sus artículos 55, 76, ordinales 1º, 2º y 9º, 120 ordinal 2º y 76 numeral 12.

La Corte estima que el Decreto 528 de 1964, al reproducir el ordenamiento legal vigente, de origen concordatario, en materia de fuero eclesiástico en lo criminal, no vulneró ningún ordenamiento constitucional. Pero como, de otro lado, la Ley 16 de 1968, en su artículo 3º sustituyó la disposición acusada, hay sustracción de la cuestión sub judice.

2. El artículo 69 del Decreto 528 de 1964, ya transcrito, estableció un régimen de vacaciones para los Jueces Promiscuos y Penales Municipales, distinto del régimen ordinario o general que en materia de vacaciones ha existido para los demás funcionarios del orden jurisdiccional y del Ministerio Público.

El demandante considera que la disposición acusada excedió en este punto las facultades precisas que le otorgara la Ley 27 de 1963, objeción que es compartida por el Procurador.

La Corte, empero, disiente de tal criterio, ya que aquellas facultades se le dieron al Presidente de la República, entre otros efectos "para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público y el Ministerio Público" y en tal virtud "atribuir plena competencia a los jueces municipales en materia civil, penal y laboral", según se lee en los apartes pertinentes del artículo 1º de dicha ley.

La plena competencia de los jueces municipales en materia penal, y lo mismo cabe predicar de los promiscuos del tal orden en cuanto a dicha materia concierne, fue establecida en el artículo 1º del Decreto-ley número 528 de 1964 en los siguientes términos.

"Los jueces municipales en lo penal conocen en primera instancia de los procesos por delitos cuya competencia no esté atribuida a otra autoridad.

"Corresponde a los jueces municipales en lo penal la instrucción de los procesos por delitos

que se cometan en el territorio de su jurisdicción, sin perjuicio de que el juez o tribunal superior la asuma directamente en los delitos de su competencia.

"Los alcaldes, los inspectores de policía y los demás empleados administrativos no son funcionarios de instrucción, pero podrán cumplir funciones de policía judicial en los casos que señale la ley".

En esta forma se atribuye de manera permanente a tales jueces la función investigativa, además de la falladora en los asuntos de su competencia.

Como investigadores, los jueces municipales, penales y promiscuos, al suprimirse la calidad de funcionarios de instrucción para alcaldes, inspectores de policía y demás empleados administrativos, no pueden ser sustituidos, en general, en el ejercicio de esta función, lo que significa que, conforme al espíritu de la reforma que el Decreto 528 introduce en el artículo 1º para dar desarrollo a las facultades extraordinarias de la Ley 27, la investigación debe ser cumplida por dichos jueces sin solución de continuidad. Consecuencia necesaria de esta medida sustancial debía ser la modificación del régimen de vacaciones en tiempo fijo y en forma total de que venían disfrutando los funcionarios de la Rama Jurisdiccional para aplicar uno distinto a los jueces instructores. Tal es el consagrado en el artículo objeto de la impugnación, que permite a cada juez penal o promiscuo municipal disfrutar de las vacaciones anuales en la fecha que determine el Tribunal Superior y sin que haya la interrupción en la actividad investigativa.

De lo anterior es forzoso concluir que la medida sobre cambio en el régimen de vacaciones de los funcionarios investigadores constituyó simplemente uno de los medios para que la atribución de la plena competencia a los jueces municipales cumpliera su objetivo eficazmente y no puede hablarse de que no se encuentre dentro de la autorización el empleo de los medios legales para que tenga completo efecto.

Carece, por consiguiente, de fundamento la acusación, y la Corte habrá de declarar exequible la disposición impugnada.

3. El artículo 6º del Decreto 1356 de 1964, es acusado por el demandante en la parte en que reduce a dos, de los tres anteriormente existentes, los Juzgados Superiores de Tunja, con lo cual suprimió implícitamente la Fiscalía del Juzgado 3º Superior, violando así en cierto modo el artículo 160 de la Constitución Nacional,

que garantiza la estabilidad de los funcionarios jurisdiccionales, extensivo también al Ministerio Público, al preceptuar que “no podrán suprimirse ni disminuirse los sueldos de los Magistrados y jueces, de manera que la supresión o disminución perjudique a los que están ejerciendo dichos cargos”, y el artículo 30 de la misma Carta, en cuanto garantiza los derechos adquiridos con justo título. Tal el sustrato de la acusación de inexequibilidad en este punto, adicionada por el demandante en el sentido de haberse también violado el artículo 76 numeral 12 de la Constitución, pues el Presidente de la República trascendió el campo de las autorizaciones, que no lo facultaban para suprimir Agentes del Ministerio Público.

La acusación, en sentir de la Corte, carece de fundamento, ya que el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, facultó de modo explícito al Presidente “para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público y el Ministerio Público” y, concretamente, según el literal o), para “crear y suprimir los cargos que demande la nueva organización que se adopte y fijarles las funciones y asignaciones”. Lo cual muestra, sin lugar a dudas, que el Gobierno tenía las autorizaciones necesarias para suprimir funcionarios judiciales y del Ministerio Público sin incurrir por su ejercicio en extralimitación de las facultades otorgadas por el legislador.

En lo tocante a la presunta violación de disposiciones tales como los artículos 160 y 30 de la Constitución Nacional, que garantizan, en su orden, la independencia y estabilidad de los funcionarios judiciales durante sus períodos, y los derechos adquiridos con justo título, disposiciones estas que se dice quebrantadas por cuanto el período del Fiscal, que es de tres (3) años, excede en uno al del Juez Superior, que es de dos (2) años, cercenándosele así al Fiscal un año de su período legal, la Corte considera que tal quebrantamiento de la norma máxima no ocurre en este caso, ya que el artículo 97 del Decreto 1356 de 1964 fue enfático al expresar que “cuando en una ciudad, en virtud de este decreto, se disminuya el número de los juzgados superiores se entenderá que los juzgados suprimidos son los últimos de la enumeración. En consecuencia, al vencimiento de sus períodos (se subraya) procederán, a remitir todos los procesos pendientes al reparto de los juzgados restantes o al juzgado restante, si sólo quedara uno”. Se respetó, como puede observarse, el período de los jueces, y como la norma acusada guardó silencio respecto de los períodos de los

fiscales, no pudo quebrantar en este punto el mandato del artículo 160 de la Carta.

4. Acusa también la demanda de inexequibilidad que se examina; el artículo 109 del Decreto 1356 de 1964, el cual dispuso que: “venidos los períodos en curso, quedan suprimidos los Juzgados de Circuito”.

Por sentencia del 28 de junio de 1965, la Corte declaró inexequible la misma disposición acusada en la presente acción pública, por lo cual no hay lugar a nuevo pronunciamiento sobre el particular.

5. La demanda acusa de inexequibilidad, finalmente, el artículo 1º de la Ley 27 de 1963 “en cuanto las disposiciones antes anunciadas se basan en él”, forma de acusación que el Procurador considera inadmisibles, por vaga y genérica, ya que entre la serie de disposiciones sobre facultades extraordinarias contenidas en la ley, el demandante no menciona en concreto aquellas que le merecen censura. Y agrega el colaborador fiscal: “Esta falta de cumplimiento de las exigencias mínimas formales del artículo 2º de la Ley 96 de 1936, en lo que a esta acusación atañe, hace la demanda inepta sustancialmente y ello estorba su examen de fondo por la honorable Corte”.

Ciertamente, la Ley 96 de 1936 fue expedida con la finalidad de establecer las condiciones básicas o presupuestos procesales de la acción pública de inconstitucionalidad, a manera de requisitos formales llamados a reglar el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad. Por eso la expresada Ley 96 señala en su artículo 2º dichos presupuestos, determinando que el escrito de demanda deberá contener: 1º) la transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales; 2º) el señalamiento o designación de los textos constitucionales que se consideran infringidos, y 3º) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

No basta, pues, que el actor diga que acusa toda una disposición legal que contiene numerosos y diversos ordenamientos, como es el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, con la simple y escueta alegación de que las demás disposiciones legales acusadas se basan en dicho artículo, sin precisar o especificar las razones acerca de cómo, y por qué se origina en la norma legal la violación del mandato constitucional.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, oído el concepto de la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la

facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, declara:

1º Es exequible el artículo 69 del Decreto 528 de 1964.

2º No hay lugar a pronunciamiento de fondo sobre el artículo 2º del mismo Decreto 528.

3º Es exequible el artículo 6º del Decreto 1356 de 1964.

4º No procede nueva decisión sobre el artículo 109 del mismo Decreto 1356.

5º Es formalmente inepta la demanda en cuanto se refiere al artículo 1º de la Ley 27 de 1963.

Publíquese, comuníquese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arbolada V., Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, César Gómez Estrada, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, J. Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Meza Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Ricardo Ramírez L.
Secretario.

Salvamento de voto del honorable Magistrado Edmundo Harker Puyana

Al suscribir la precedente decisión de la Corte, salvo mi voto en lo concerniente a la exequibilidad del artículo 69 del Decreto 528 de 1964, que estableció un régimen de vacaciones para los Jueces Promiscuos y Penales Municipales, distinto del ordinario o general existente para los demás funcionarios del orden jurisdiccional y del Ministerio Público.

Me ha parecido que la disposición acusada de inconstitucionalidad, que la Corte encuentra exequible, quebranta el espíritu del artículo 76 numeral 12 de la Constitución Nacional, en cuanto la modificación del régimen imperante en materia de vacaciones no quedó comprendida

dentro de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional por la Ley 27 de 1963.

Según el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, que es uno de los cánones de más sentido republicano que alberga nuestra Carta, el Congreso puede “revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Conforme a la doctrina de la propia Corte, toda ley de autorizaciones al Gobierno debe, en consecuencia, descansar sobre tres módulos fundamentales que son:

Primero. Que las facultades extraordinarias estén sometidas a la circunstancia *pro tempore*, es decir, a un período de tiempo determinado, pasado el cual ya no surtirán efecto.

Segundo. Que sean precisas.

Tercero. Que se otorguen cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

De estos 3 requisitos a que están condicionadas las facultades se ha dicho con razón que la calificación acerca de la necesidad o de la conveniencia pública corresponde al mismo Congreso que las otorga.

La circunstancia *pro tempore* se explica por sí misma. Y en cuanto al alcance del término “precisas”, que diera lugar a arduas controversias, la doctrina de la Corte se ha puesto finalmente de acuerdo en que de las varias acepciones que corresponden al vocablo, el término *precisas* empleado por la Constitución no tiene la significación de indispensables, necesarias, urgentes, sino la de ser determinadas, específicas, fijas, detalladas las facultades. “El contexto general de la disposición no deja duda alguna de ser esta última la verdadera acepción en que está empleado en el numeral 10 (hoy 12) dicho vocablo y en tal sentido ha sido siempre interpretado por la Corte el referido texto constitucional”. Doctrina ésta que se acomoda al pensamiento original de uno de los autores de la Carta, el señor Samper, quien dice: “Si para preservar a la nación de los males de la anarquía, se ha de aceptar el mal menor de las facultades extraordinarias, vale más que estas sean ejercidas de derecho, a virtud de una ley que las autorice, pero que las especifique y que las limite a tiempo determinado (*pro tempore*). Así el Presidente de la República podrá ejercer facultades extraordinarias, revestido de ellas por la ley, pero la ley no habrá de concedérselas sino con es-

tas condiciones: que se ejerzan por tiempo limitado; que sean precisas, *no vagas, ni generales e indeterminadas*; y que sean exigidas por la necesidad o aconsejadas por la pública conveniencia" (Derecho Público Interno de Colombia, tomo 2º).

A diferencia de otras leyes de facultades extraordinarias, como la Ley 99 de 1931, artículo 4º (autorizaciones al Presidente Olaya Herrera para conjurar la crisis económica) y la Ley 128 de 1941, artículo 16 (autorizaciones al Presidente Santos con motivo del conflicto bélico internacional), leyes en que no pudo darse más latitud e imprecisión en cuanto a las facultades concedidas, corriendo parejas con semejante criterio el adoptado por la Corte al decidir de las respectivas demandas de inexecutableidad, en la Ley 27 de 1963 que revistió al Gobierno de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, se dio el caso contrario, el de una ley ceñida en su letra y en su espíritu a las exigencias del precepto constitucional, como así lo reconoció el Ministro de Justicia, doctor Araújo Grau, cuando manifestó al Senado que "esta ley es uno de los esfuerzos más grandes que se hayan realizado en el país, por precisar facultades extraordinarias".

Realmente, la Ley 27 de 1963, en especial su artículo 1º, no pudo ajustarse más a la doctrina sobre facultades precisas, al señalar de modo específico, detallado, puntualizado y cabal, las materias en relación a las cuales se investía de atribuciones al Ejecutivo. La precisión de la ley conduce inexorablemente a que si la pauta trazada, la minuta señalada por el legislador, es estricta y rígida, el campo de acción del Ejecutivo en el uso de las facultades sigue la misma tónica y el Gobierno no podría apartarse del temario sin quebrantar la ley. Es la misma hipótesis del mandante y del mandatario, en que el último no puede exceder, en el cumplimiento de su encargo, los poderes que le fueron asignados expresamente.

Al Gobierno Nacional no se le dieron facultades para variar el régimen de vacaciones de la

Rama Jurisdiccional, una materia que no es de poca monta, que no aparece en parte alguna de las facultades enumeradas en la Ley 27. Dice la Corte, no obstante, en el fallo del cual disiento, que la modificación del régimen de vacaciones vino a ser una consecuencia obligada de la exclusiva asunción de los jueces municipales promiscuos y penales a la plena jurisdicción, y lo dice en estos términos:

"De lo anterior es forzoso concluir que la medida sobre cambio en el régimen de vacaciones de los funcionarios investigadores constituyó simplemente uno de los medios para que la atribución de la plena competencia a los jueces municipales cumpliera su objetivo eficazmente y no puede hablarse de que no se encuentre dentro de la autorización el empleo de los medios legales para que tenga completo efecto".

El propio legislador no lo debió entender así cuando no especificó entre las facultades otorgadas, pudiendo hacerlo, la cuestión de las vacaciones. La interpretación dada por la Corte abre, entonces, la compuerta de las facultades implícitas, que es manifiestamente opuesta al genuino espíritu del Constituyente, tal como lo ha venido reconociendo la propia Corte. El punto que es objeto de la demanda de inexecutableidad puede no ser de gran trascendencia en la vida nacional y así la resolución de la Corte no podría medirse por sus efectos particulares, mas sí por las implicaciones doctrinarias que suscita el hecho de llevar las teorías finalistas a sus últimas consecuencias, justificando los medios aunque sean opuestos a la legalidad y autorizando en el futuro que la jurisprudencia siga transitando el camino de las facultades implícitas mediante sutiles interpretaciones y adaptaciones de los textos, impulsadas muchas veces por supuestas razones de conveniencia pública que no deben tener acceso en el examen riguroso de las acciones de inconstitucionalidad.

*Edmundo Harcker Puyana
Ricardo Ramírez L.*

LA CORTE SE ABSTIENE DE JUZGAR LOS ACTOS ACUSADOS

La demanda versa sobre actos que dejaron de regir, y la ley que mantiene hoy, por adopción, la organización del Distrito Especial de Bogotá no ha sido objeto de acusación. — No hay lugar a proveer de fondo sobre la inexecutable de los actos acusados.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena —
Bogotá, D. E., octubre 31 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Juan Benavides Patrón*.

Acta número 18 de octubre 24 de 1968.

En ejercicio de la acción que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, el doctor César Castro Perdomo, quien se identificó con la cédula de ciudadanía número 47916 expedida en Bogotá, obrando en su propio nombre, demandó, en escrito de 28 de junio de 1961, la declaratoria de inexecutable del Decreto legislativo número 3463 de 30 de noviembre de 1954, en la parte en que facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para anexar, como en efecto anexó, el Municipio de Fontibón al de Bogotá, sin el lleno de la formalidad prevista en el artículo 199 de la Carta Fundamental, o sea, sin haberlo solicitado las tres cuartas partes de los concejales del Municipio de Fontibón; del artículo tercero del Decreto legislativo número 3640 de 17 de diciembre de 1954, pero sólo en la parte en que tal norma implique la integración territorial de Bogotá, Distrito Especial con la anexión del área del Municipio de Fontibón, tal como se dispuso mediante la Ordenanza número 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca, y del artículo 24 del mismo Decreto en cuanto perjudique a Fontibón, y de los artículos 1º de la Ley 2ª de 1958, 1º de la Ley 105 de 1959 y 1º de la Ley 79 de 1960, en cuanto tales normas incorporaron a la legislación colombiana las disposiciones cuya inexecutable se pide precedentemente, hasta el 31 de diciembre de 1961, o sirvan para que aquellos preceptos demandados continúen prorrogados transitoria o definitivamente.

1. La demanda se acompañó de los siguientes documentos: dos ejemplares de los Diarios Oficiales en que fueron publicados los decretos legislativos a que se refiere la dicha acción pública, debidamente autenticados y que dictó el Gobierno Nacional en uso de las facultades del artículo 121 de la Constitución; un ejemplar de la *Gaceta de Cundinamarca*, también autenticado, en que aparece publicada la Ordenanza número 7 de 1954, expedida por el Consejo Administrativo Departamental; copia de la Ordenanza número 31 de 1935, de la Asamblea de Cundinamarca, expedida por el Jefe del Archivo del Departamento sobre fijación de límites de Bogotá; copia del plano del Municipio de Fontibón, levantado por la Contraloría del Departamento mencionado y autorizada por aquel Jefe del Archivo Departamental y varios memoriales, suscritos por numerosos vecinos de Fontibón, por medio de los cuales manifiestan que apoyan las peticiones de la demanda.

2. *Textos de las normas acusadas.*

a) Decreto legislativo número 3463 de 30 de noviembre de 1954:

“Artículo primero: Facúltase al Consejo Administrativo de Cundinamarca para que, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 187 de la Constitución Nacional, y sin someterse a las formalidades señaladas por las leyes vigentes, fije los límites del Municipio de Bogotá, pudiendo suprimir Municipios, agregar o segregar los términos municipales que le parezcan necesarios para el mejor desarrollo urbano de la ciudad capital”.

“Artículo segundo: Este decreto rige desde la fecha de su expedición, y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias”.

b) Decreto legislativo número 3640 de 17 de diciembre de 1954:

“Artículo tercero: El territorio del Distrito Especial de Bogotá será el del actual Municipio de Bogotá, adicionado con el de los municipios circunvecinos, de acuerdo con la Ordenanza número 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca”.

“Artículo veinticuatro: Quedan suspendidas todas las disposiciones legales contrarias al presente decreto, que entrará a regir el primero de enero de mil novecientos cincuenta y cinco (1955)”.

c) Ley 2ª de 1958 (agosto 16).

“Artículo primero: Con el fin de que el Gobierno pueda declarar restablecido el orden público sin que esa medida ocasione trastornos de carácter jurídico, tendrán fuerza legal hasta el 31 de diciembre de 1959 los decretos dictados a partir del 9 de noviembre de 1949, para cuya expedición se haya invocado el artículo 121 de la Constitución Nacional y que no hayan sido expresa o tácitamente derogados para la fecha de la sanción de la presente ley”.

ch) Ley 105 de 1959 (diciembre 14).

“Artículo primero: Prorrógase la vigencia de la Ley 2ª de 1958 hasta el 31 de diciembre de 1960”.

d) Ley 79 de 1960 (diciembre 20).

“Artículo primero: Prorrógase la vigencia de las Leyes 2ª y 91 de 1958 y 105 de 1959 hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y uno (1961)”.

3. Para la mejor ilustración del asunto se transcribe también el artículo 1º de la Ordenanza número 7 de 15 de diciembre de 1954, expedida por el Consejo Administrativo de Cundinamarca: “En ejercicio de la facultad conferida por el Decreto 3463 de 1954 (noviembre 3) agréganse al Municipio de Bogotá, los Municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá”.

4. Hechos u omisiones de la acción.

De las afirmaciones que contiene este capítulo de la demanda se resume:

Antes de que rigiesen las normas demandadas, Fontibón era municipio circunvecino de Bogotá y por obra de ellas perdió su independencia. Su alcalde dependía del gobernador de Cundinamarca, sus ciudadanos elegían libremente sus vo-

ceros al Concejo, el cual disponía lo conveniente para la buena marcha del municipio, con autonomía en el manejo de sus bienes. La Constitución facultó al legislador (artículo 199) para crear y organizar a Bogotá como Distrito Especial, pero al mismo tiempo le concedió a los municipios circunvecinos el privilegio de anexarse, voluntariamente, a tal Distrito, siempre que lo solicitaran las tres cuartas partes de sus concejales, colocándolos en un pie de superioridad sobre los demás del país, sujetos a la voluntad de las correspondientes Asambleas Departamentales en los términos del artículo 187-4º de la Carta. Los actos acusados ordenaron la anexión de Fontibón a Bogotá, sin que la hubieran solicitado las tres cuartas partes de sus concejales. Los moradores de Fontibón comisionaron al actor para que obtenga su libertad jurídica y económica.

5. Normas constitucionales violadas y concepto de la violación.

La demanda cita los artículos 121, 187-4º, 199, 183, 196, 197 y 201 de la Ley Fundamental. Y sus razones son: el artículo 121, porque, en estado de sitio el órgano Ejecutivo sólo puede expedir decretos tendientes a restablecer el orden público y la anexión de Fontibón a Bogotá es extraña a tal finalidad; el artículo 187, en su numeral 4º, pues tal precepto no podía regular la anexión del Municipio de Fontibón al de Bogotá, ya que el ordenamiento se aplica en relación con municipios del país distintos de los comprendidos por el artículo 199 del Estatuto Supremo. La primera disposición establece las reglas generales y la segunda las reglas especiales. Dentro de las últimas se halla el Municipio de Fontibón. Un municipio que no sea circunvecino al de Bogotá puede ser obligado a anexarse a él, por mandato de la Asamblea respectiva, para lo cual basta la expedición de la ordenanza correspondiente, de acuerdo con la facultad contenida en el ordinal 4º del citado artículo 187. En cambio, para los municipios circunvecinos al de Bogotá, se aplica el privilegio constitucional del artículo 199, o sea, que la anexión a Bogotá depende de que la pidan las tres cuartas partes de los concejales del municipio que quiera la incorporación. Hay infracción de este último precepto de la Carta, porque no se observó la forma voluntaria para la anexión de Fontibón al Distrito Especial de Bogotá, sino, por el contrario, ella fue el resultado de un acto dictatorial que no tuvo el asentimiento de sus vecinos; del artículo 183, pues al producirse la anexión en referencia, de manera forzosa, se quebrantó el principio de autonomía a que tiene

derecho Fontibón en cuanto al manejo de sus bienes y rentas, y por último, de los artículos 196, 197 y 201, ya que la anexión ordenada por los actos que se acusan ha privado a Fontibón del libre juego democrático previsto para los municipios en la Constitución, porque se le desconocen los derechos de elegir popularmente el Consejo Municipal, arreglar por medio de acuerdos su administración, que su Cabildo apruebe el presupuesto anual de rentas y gastos, y el concerniente a las elecciones de Personero y Tesorero. “En una palabra, esa anexión inconstitucional ha impedido que Fontibón disfrute como están disfrutando los municipios de Colombia de las ventajas democráticas inherentes a cada pueblo”.

6. *El concepto del Procurador.*

Sostiene en su vista de fondo que no hay incompatibilidad entre los artículos 187 y 199 de la Carta. Sobre el particular expone:

“El artículo 199 facultó al Congreso para crear el Distrito Especial de Bogotá y señalar su territorio, incluyendo el de otros términos municipales a condición de que lo pidiera determinada mayoría de los concejales de estos últimos; pero de aquí no puede seguirse que, por tal causa, la Asamblea de Cundinamarca no pudiera ejercer, en relación con esos mismos municipios, la atribución de que trata el ordinal 4º del artículo 187 de la Constitución. Y no se sigue esa conclusión, porque la autorización contenida en el artículo 199 de la Carta refiérese a la afiliación del Distrito Especial de Bogotá y a la manera de comprender dentro de él a municipios distintos del de Bogotá, al paso que el ordinal 4º del artículo 187 de la Constitución faculta a las asambleas para una materia diferente”.

Concluye que los actos acusados no son violadores de la Carta Política, por lo cual se opone a que se declare la inexecutable de ellos.

Para resolver se considera:

7. Constituye doctrina de la Corte que “ella no puede entrar a decidir de fondo, en materia de demanda de inconstitucionalidad de un decreto extraordinario, en el caso de que éste haya dejado de regir como tal”. (G. J., T. XCIV, números 2233 y 2234, página 17). Y acerca de la legislación de emergencia, que se produjo a partir del 9 de noviembre de 1949, también ha sido constante el criterio de la Corporación de que los decretos dictados en ejercicio de las atribuciones que confiere el artículo 121 de la Carta no

son susceptibles de pronunciamiento de inexecutable, por cuanto ellos quedaron incorporados por remisión en la Ley 2ª de 1958, declarada executable en fallo de 11 de agosto de 1959.

8. Los actos sobre que versa la presente acción de inexecutable son, en primer término, los Decretos 3463 de 1954 y 3640 del mismo año, proferidos con invocación del citado artículo 121 del Estatuto Fundamental, para organizar el Distrito Especial de Bogotá por medio de facultad conferida al Consejo Administrativo de Cundinamarca, en la forma que se relató, y, además, las Leyes 2ª de 1958, 105 de 1959 y 79 de 1960 en cuanto confirieron fuerza de ley a dichos decretos extraordinarios y mantuvieron agregados al Municipio de Bogotá los municipios que menciona la Ordenanza número 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca, en incorporación que impugna el demandante en lo que se refiere al de Fontibón.

9. Según la sentencia de la Corte que declaró executable el artículo 1º de la Ley 2ª de 1958, el texto de aquellos decretos, y en general el de los dictados a partir del 9 de noviembre de 1949, por la vía del artículo 121 de la Carta, se recogió en la ley mencionada, con lo cual los dichos decretos, como tales, dejaron de regir y sus disposiciones, ahora en categoría de leyes, constituyen “una nueva emisión de la voluntad legislativa con igual contenido al de los decretos correspondientes”. En consecuencia los Decretos 3463 y 3640 de 1954 no pueden ser objeto de juicio de inexecutable por haber dejado de regir, “como tales”.

10. En cuanto a las leyes indicadas de 1958, 1959 y 1960 cuya inexecutable también se impetra porque confirió, la primera, fuerza legal a aquella integración del Distrito Especial de Bogotá, y la prorrogaron, después, las otras dos, hoy no son susceptibles del examen a que se pide someterlas, en razón de la vigencia provisional de cada una de ellas, hasta las fechas que respectivamente expresaron, a más de que la de aquel año de 1958 fue declarada executable, en pronunciamiento *erga omnes*.

11. Es que con posterioridad a la demanda instaurada y a los textos a que ella se refiere, la Ley 141 de 1961 adoptó “como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores”.

Con lo cual la acusada organización del Distrito Especial de Bogotá no se contiene en los decretos de 1954 ni en las leyes que menciona el demandante, sino en el precepto que acaba de transcribirse, en categoría legal que no ha sido objeto de impugnación, por lo que la Corte no puede juzgarla en sede constitucional.

12. *En resumen: la demanda versa sobre actos que dejaron de regir, y la ley que mantiene hoy, por adopción, la organización referida del Distrito Especial de Bogotá no ha sido objeto de acusación.*

Debe, en consecuencia, reiterarse que los actos acusados no son materia del pronunciamiento que se impetró, ni la cuestión de fondo puede juzgarse conforme a ellos, como tampoco ha de serlo en razón de ley que no ha sido impugnada como inexecutable.

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le

confiere el artículo 214 de la Carta, DECLARA que no hay lugar a proveer de fondo sobre la inexecutable de los actos acusados en este asunto.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese.

Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arboleda Valencia, Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Liestrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, César Gómez Estrada, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, J. Cróttas Londoño C., Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peñaléz Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caicedo Méndez
Secretario.

SENTENCIA INHIBITORIA

El contenido del artículo 1º del Decreto 4120 de 1948 fue recogido como legislación normal o permanente por la Ley 141 de 1961, que por no estar acusada ante la Corte no puede ser materia de una decisión sobre su exequibilidad o inexecuibilidad. — La Corte se inhibe de hacer un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de las disposiciones acusadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Carlos Peláez*
Trujillo.

(Sentencia aprobada, según Actas números 19 y 20 de 24 de octubre y 7 de noviembre de 1968, respectivamente).

El doctor César Castro Perdomo solicita de la Corte, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, que se declaren inexecuibles los artículos 4º del Decreto extraordinario número 4120 de 1949, en cuanto creó la Fiscalía Segunda del Consejo de Estado, y 1º de las Leyes 2ª de 1958 y 105 de 1959 que prorrogaron la vigencia de aquella disposición.

Los textos acusados son los siguientes:

Decreto 4120 de 1949, artículo 4º: “Créase el cargo de Fiscal Segundo del Consejo de Estado. El actual funcionario llevará el nombre de Fiscal Primero. El Fiscal Segundo tendrá un secretario y los empleados actuales de la Fiscalía prestarán sus servicios en ambas dependencias, según reglamentos que expedirán los fiscales, de común acuerdo. Los negocios en curso y los que en lo sucesivo se inicien serán distribuidos de conformidad con las reglas del repartimiento del Consejo de Estado”.

Ley 2ª de 1958, artículo 1º: “Con el fin de que el Gobierno pueda declarar restablecido el orden público, sin que esa medida ocasione trastornos de carácter jurídico, tendrán fuerza le-

gal hasta el 31 de diciembre de 1959 los decretos dictados a partir del 9 de noviembre de 1949, para cuya expedición se haya invocado el artículo 121 de la Constitución Nacional, y que no hayan sido expresa o tácitamente derogados para la fecha de la sanción de la presente ley”.

Ley 105 de 1959, artículo 1º: “Prorrógase la vigencia de la Ley 2ª de 1958 hasta el 31 de diciembre de 1960”.

Entiende el demandante que estas disposiciones vulneran el artículo 146 de la Carta, por cuanto que, en su concepto, la expresada norma fundamental estableció solamente una Fiscalía para el Consejo de Estado, y no dos como lo prevé el artículo 4º del Decreto extraordinario número 4120 de 1949 en disposición cuyos efectos prorrogaron las Leyes 2ª de 1958 y 105 de 1959.

El Procurador General de la Nación se opuso a que se hiciese la declaración de inexecuibilidad que pide el demandante, porque en su concepto el cargo de Fiscal del Consejo de Estado no es de origen constitucional, pues que el artículo 146 de la Carta se limitó a establecer ciertas reglas sobre las calidades que debe tener ese funcionario, el período durante el cual desempeña sus funciones y la forma de la respectiva designación, habiendo el artículo 142 del mismo estatuto deferido a la ley la creación de “los demás fiscales” que, con los de los tribunales superiores, hayan de desempeñar el Ministerio Público, entre ellos los del Consejo de Estado.

Se considera:

El Decreto 4120 de 1949 que estableció el cargo de Fiscal Segundo del Consejo de Estado fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad que para expedir decre-

tos con fuerza de ley le confiere el artículo 121 de la Constitución, cuyo inciso 4º dispone que tan pronto como se haya restablecido el orden público "dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario". Para excluirlo de lo prescrito en esta regla, las Leyes 2ª de 1958, 105 de 1959 y 79 de 1960 prorrogaron su vigencia por periodos sucesivos hasta el 31 de diciembre de 1961, y la 141 de 6 de diciembre del año últimamente mencionado lo adoptó finalmente como norma de carácter permanente.

En la sentencia proferida por esta Corte el once de agosto de mil novecientos cincuenta y nueve, dijo para decidir la demanda de inexecutable del artículo 1º de la Ley 2ª de 1958: "Para la Corte, en consideración a la necesidad superior del restablecimiento del orden público sin que se ocasionaran trastornos jurídicos, el Congreso recogió en la ley aludida antes de la terminación del estado de sitio en la mayor parte del país, el contexto de los decretos legislativos, y siendo difícil reproducirlos por razones de notorio conocimiento remitió su contenido al original, así como el legislador de 1887 remitió al contenido de los códigos y como el de 1945 remitió al contenido de los reglamentos del Congreso. En suma, se produjo una nueva emisión de la voluntad legislativa con igual contenido al de los decretos correspondientes, es decir, que no se prolongaron éstos como tales, sino que ante la dificultad de incorporar su texto, la ley hizo referencia al que aparece en cada uno de ellos, por lo cual no viola el precepto acusado el artículo 121 inciso 4º de la Constitución. No es de recibo la alegación del demandante sobre que las disposiciones que siendo inconstitucionales en su origen por haberse dictado fuera de los límites del inciso 1º del artículo 121 continúan siéndolo, y la ley que las elevara a leyes sería opuesta a la Constitución, porque de acuerdo con el pensamiento de la Corte la vigencia de los decretos no fue extendida después del restablecimiento del orden público, sino que su contenido quedó incorporado por referencia al texto de la Ley 2ª de 1958, y el Congreso no puede incidir en desviación del artículo 121 de la Ley de Leyes. Desde luego, si los Decretos legislativos pueden incurrir en otras infracciones de la Carta, como han desaparecido en tal carácter es claro que no podrían en la práctica ser objeto de juicio de inexecutable por carencia de materia, que la produjo el Congreso al incluir su contenido en una ley, así como se habría configurado respecto a cualquier ley por su derogatoria o en relación con Decretos legislativos al restablecerse el orden público". (*Gaceta Judicial*, Tomo XCI, página 360, 2ª).

Esta doctrina, que ha sido reiterada en otras oportunidades por la Sala Plena de la Corte, es estrictamente aplicable al caso de la demanda que motiva esta decisión, porque *el contenido del artículo 1º del Decreto 4120 de 1948 fue recogido como legislación normal o permanente por la Ley 141 de 1961, de suerte que si rige actualmente es en virtud de lo ordenado en este último estatuto, que por no estar acusado ante la Corte no puede ser materia de una decisión sobre su exequibilidad o inexecutable* por las razones enunciadas en la parte transcrita del fallo de once de agosto de mil novecientos cincuenta y nueve.

Por estos motivos, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, ejerciendo la facultad especial que le otorga el artículo 214 de la Constitución, se inhibe de hacer un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o inexecutable de las disposiciones acusadas.

Publíquese, notifíquese, comuníquese al señor Presidente de la República y al Ministro de Justicia, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arboleda Valencia, Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, César Gómez Estrada, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, J. Cróttas Londoño C., Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, con salvamento de voto; Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caicedo Méndez
Secretario

Salvamento de voto del Magistrado doctor Carlos Peláez Trujillo a la sentencia de 13 de noviembre de 1968 en la cual se declaró la Corte inhibida para resolver en el fondo sobre la exequibilidad o inexecutable de los artículos 4º del Decreto 4120 de 1949 y 1º de las Leyes 2ª de 1958 y 105 de 1959.

Trajo el suserito Magistrado al estudio de la Sala Plena un proyecto de sentencia en que se declaraba que la inhibición de la Corte para hacer un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad o inexecutable de las disposiciones acusadas radica en que la subsistencia de la Fis-

calía Segunda del Consejo de Estado no proviene de tales preceptos, sino exclusivamente de lo dispuesto en la Ley 141 de 1961, por haber dejado de regir el Decreto 4120 de 1949 en virtud de lo ordenado en el inciso 4º *in fine* del artículo 121 de la Constitución, y las Leyes 2ª de 1958 y 105 de 1959 por la extinción del término que ellas mismas señalaron para su vigencia. La Corte prefirió, sin embargo, que el fallo se ciñera al texto de la doctrina ya acogida por la Corporación, por cuanto en la sentencia de 11 de agosto de 1959 (*Gaceta Judicial*, T. XCI, pág. 360, 2ª) se entiende que la materia de los Decretos extraordinarios se vertió en las leyes que prolongaron su vigencia o los adoptaron como normatividad permanente; de modo que en vez de derivar esa materia su actual vigencia únicamente de la ley, se la debe a una especie de transmutación de los decretos en leyes, en virtud de la cual las que antes fueran providencias gubernativas se transformaron en leyes formales pero sin perder su relación conjuntiva con el acto al que se atribuye su origen. No otra cosa significa eso de que el contenido de los decretos quedó incorporado por referencia en las leyes que los prorrogaron y adoptaron.

El que suscribe, si bien acata la voluntad de la Corte hasta el punto de conformar la motivación de la ponencia con el pensamiento de la sala sentenciadora, y por consiguiente con la doctrina expuesta en un fallo al que en su oportunidad formuló reparos en unión de otros Magistrados, no puede menos que hacerlo con las reservas que en seguida expone para dejar a salvo su criterio frente a consideraciones que no comparte en su integridad, relativas a cuestiones que no sólo no estima de poca monta sino que en su opinión frisan con materia grave.

1. En la esfera de atribuciones que la Constitución otorga al Presidente de la República se encuentra la del artículo 120, numeral 7º, según la cual le corresponde, "como suprema autoridad administrativa", "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". En tiempo de paz el Gobierno satisface estos fines mediante el ejercicio del poder ordinario de policía, que sólo se propone mantener el equilibrio físico-social conforme a normas generales de convivencia establecidas en la ley, preservándolo de las perturbaciones corrientes y restableciéndolo cuando ha sido alterado por actos individuales o colectivos de escasa o relativa gravedad, y para ello se vale de su facultad común de reglamentación y de ejecución de las leyes y de reglamentos administrativos en materias que el legislador defiera a su previsión.

Pero como ese poder ordinario no siempre resulta suficiente en tiempo de guerra o para precaver una conmoción que por su índole y gravedad amenace la seguridad del orden jurídico establecido, pues que se halla circunscrito por los límites que en relación con los derechos individuales y las garantías sociales le impone el Título 3º de la Carta, ésta lo amplía por excepción para ese caso, confiriendo al Presidente de la República facultad para regular materias que en tiempo normal son propias de leyes y no de reglamentos gubernativos. Los decretos extraordinarios que el Presidente puede expedir conforme al artículo 121 tienen, pues, la misma finalidad de la atribución que le otorga el numeral 7º del artículo 120 del Estatuto Fundamental, sino que mientras que en época de normalidad el Gobierno provee a satisfacerla mediante sus facultades ejecutivas ordinarias, en la de grave perturbación lo hace al través de una habilitación excepcional de que le inviste la Ley Suprema para tomar medidas preventivas y de contención más allá de los límites de sus atribuciones comunes.

Ahora bien, si esta habilitación excepcional proviene en forma directa e inmediata del Constituyente; si es la Carta la que con ella inviste al Gobierno para que pueda cumplir eficazmente una función que, como la de mantener el orden, le corresponde al Jefe del Estado "como suprema autoridad administrativa", y no al legislador; y si aquel está autorizado para hacer uso de ella por propia iniciativa, sin intervención de éste, mediante el solo cumplimiento de un acto-condición que también depende del Gobierno: la declaratoria del estado de sitio por Decreto ejecutivo, no cabe duda que se trata de una potestad propia del Presidente, que éste ejerce por autoridad suya privativa de origen constitucional, y que por tanto no puede confundirse con la potestad de legislar que sólo corresponde al Congreso por mandato del artículo 76 de la Carta, y que el Ejecutivo no puede ejercer sino en virtud de delegación de las Cámaras.

Los decretos que él dicta en uso de esa facultad no tienen por consiguiente carácter legislativo —como con olvido de su naturaleza los califica el artículo 11 de la Ley 153 de 1887—, sino que son verdaderos actos de gobierno, puesto que desarrollan la función gubernativa que pertenece al Presidente.

2. De lo anotado se sigue que bajo el régimen del artículo 121 las funciones Legislativa y Ejecutiva se desarrollan en órbitas distintas, independientemente la una de la otra, sin que puedan interferirse ni obstruirse recíprocamente, pues con ello se vulneraría el principio de la se-

paración de las Ramas del Poder Público que consagra la Constitución. De la índole de ambas resulta la autonomía con que debe ejercer la suya cada titular, y de esta autonomía a su vez se desprende la independencia que cada uno tiene para cumplir su cometido con sujeción a los límites que la norma señala en el espacio y en el tiempo y por razón de la materia, y que inhibe al legislador para estatuir sobre la excepcional y temporalmente entregada a la reglamentación del Ejecutivo, lo mismo que a éste para entrometerse en la función legislativa que no obstante la situación de emergencia continúa reservada al Congreso. Así, puesto que la potestad del Jefe del Estado solamente se extiende a las materias cuyo tratamiento por vía de excepción sea necesario para mantener el orden, al Congreso le está vedado intervenir por medio de leyes en la disciplina de actividades que son causa de la alteración de ese orden o que en cualquier forma la estimulan o provocan, como recíprocamente carece el Gobierno de facultad para intervenir por medio de decretos en aquellas que no tienen conexión con las causas que determinaron la declaratoria de estado de sitio o incidencia directa en la restauración de la normalidad. Sería francamente inconstitucional, por ejemplo, que el Gobierno expidiese reglamentos concernientes a la organización y funcionamiento de la Rama Jurisdiccional, por cuanto no es dable atribuir a las instituciones mismas relación de causalidad con la insurgencia contra ellos; y del mismo modo pecaría contra la Carta el Congreso que legislase sobre prensa o reuniones o manifestaciones públicas, estando el país en estado de sitio, por tratarse de formas de actividad o de conducta de posible incidencia en los estados de alarma o de zozobra social.

3. *No es tan exacto entonces que el Congreso no puede incurrir en desviación del artículo 121, porque cualquier invasión de la Rama Legislativa en la órbita de facultades extraordinarias del Ejecutivo en estado de sitio implica una notoria desviación de lo preceptuado en aquella norma. Si para precaver motines el Gobierno ha prohibido, verbigracia, las manifestaciones públicas, la ley no podrá suspender ni derogar la respectiva providencia sin atentar contra la Constitución, ni emitir prescripciones en ningún sentido sobre la materia, porque con ello usurparía facultades al Jefe del Estado y podría embarazar su acción restauradora del orden.*

Como así mismo se desvía de la preceptiva de aquella regla fundamental cuando prorroga la vigencia de los Decretos extraordinarios dictados por el Presidente, porque esa prórroga es lo que

en forma expresa prohíbe el inciso 4º in fine del artículo 121: "El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los Decretos extraordinarios que haya dictado", ordena sin rebozo el precepto, en forma elocutiva que nada tiene de misterioso ni da lugar a distinguos casuísticos: si prorrogar es "extender una cosa por tiempo determinado", como define el Diccionario de la Lengua Española, y dejar es "cesar, no proseguir lo empezado", como enseña también el diccionario padre, mal puede la ley extender la vigencia de los decretos extraordinarios más allá de la fecha que la Constitución ha señalado para que dejen de regir. La Constitución no distingue entre prórroga por orden ejecutiva y prórroga por disposición legislativa, sino que la prohíbe de manera absoluta por cuanto la única razón que justifica aquella normalidad excepcional es la índole también excepcional del estado de sitio. El carácter precario de los aludidos decretos es consecuencia de su finalidad, restringida por los incisos 1º y 3º del artículo 121 al control de las actividades causales y coadyuvantes de la conmoción; de suerte que insubstistente el motivo determinante de ese control por fuera del límite ordinario, ya no hay razón para que continúen subsistentes las medidas de seguridad tomadas para prevenir el desorden y normalizar la vida institucional.

4. Pero se piensa que la condición precaria de tales medidas no obsta para que desde antes de ser levantado el estado de sitio sean recogidos por leyes formales y convertidos en normas permanentes. No participa el suscrito Magistrado de esa opinión, porque la justificación de la regla de derecho no depende sólo de su eficacia intrínseca, sino también, en sumo grado, de su oportunidad. Una ley puede ser buena en sí misma, pero inconveniente por la coyuntura escogida para hacerla regir. Seguramente el legislador supremo tuvo en cuenta al establecer la preceptiva del artículo 121, además de otras razones que militan en favor del carácter precario que le dio a los decretos de emergencia, los traumatismos que la incursión del legislador ordinario en la esfera de atribuciones del Ejecutivo puede causar en la acción que éste adelanta para restablecer la normalidad. La naturaleza cambiante de las situaciones que suelen presentarse en tiempo de crisis política o social, y la velocidad con que las más disímiles y contradictorias se suceden y requieren la actuación inmediata de las autoridades, hacen aconsejable que esta actuación se halle libre de las dificultades que

podieran resultar como secuela de la expedición de leyes sobre materias dejadas transitoriamente a la reglamentación del Ejecutivo. Si el precepto confía al Primer Magistrado la conservación del orden, haciéndolo responsable de las medidas que tome para lograr ese fin, a él corresponde elegir —naturalmente dentro de los intraspasables límites que a su potestad le impone la Ley Fundamental— los medios más adecuados para satisfacer la necesidad del momento y controlar cada situación, y la intromisión del legislador lo expone a colisiones u obstáculos que pueden comprometer la eficacia de su acción. El Gobierno puede considerar conveniente, por ejemplo, disponer medidas restrictivas del derecho de huelga para suprimir un medio de presión que pudiera irrumper con gravedad inusitada en una situación crítica, y decretarlas incluso con la adhesión de sectores laborales no vinculados a la subversión; pero piénsese en el efecto que aún en esos sectores no comprometidos pudiera provocar la extensión de tales medidas más allá del estado de sitio, y más su acogimiento con alcance permanente por ley formal, y si ese efecto contribuiría a apaciguar los ánimos en vez de ser un nuevo factor de agitación popular. Desde luego, no cabe negar la potestad del Congreso para acoger con carácter permanente, en tiempo de paz, la preceptiva de los decretos si la encuentra eficaz para promover el bien común en todo tiempo; pero hacerlo en momentos de turbulencia colectiva pudiera resultar, por inoportuno, contraproducente para los cometidos que al Gobierno competen, creando nuevos elementos de desorden en vez de suprimir los existentes.

5. Este criterio tiene precedente en el concepto de juristas tan notables y de tanta autoridad como el antiguo Magistrado de la Corte doctor Luis Enrique Villegas, quien en salvamento de voto a la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil el 23 de agosto de 1912, en el juicio ordinario de la nación contra Faustino Pomar, publicado en la *Gaceta Judicial*, Tomo XXI, páginas 237 y siguientes, decía:

“Si la doctrina constitucional es norma para interpretar las leyes; si dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional se gira para fijar el pensamiento del legislador; si el juez consulta no sólo la letra sino el espíritu de la Constitución, y si habiendo incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, necesariamente hay que preferir aquélla, es claro que entre el artículo 121 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley 8ª de 1905, en cuanto se refiere al artículo 3º del Decreto legislativo número 54 del mismo año, priva la disposición constitucional y

se pospone y no se observa la legal. Siendo esto así, como evidente y jurídicamente lo es, el 26 de noviembre de 1907, fecha del contrato Manotas-Pomar, no regían por inconstitucionales, el Decreto 34 y el artículo 3º del Decreto 54, ambos de ese mismo año, ni comportaba fuerza alguna el artículo 1º de la referida Ley 8ª, a causa de que por él se quisieron ratificar, por sobre la Constitución, decretos legislativos que habían caducado con el decreto por el cual se declaró restablecido el orden público (...).”

6. En 1957 concluyó un prolongado interregno institucional de tan profundo impacto en la vida colombiana que fue menester el Acto Plebiscitario de 1º de diciembre del año mencionado para realizar el retorno al orden de derecho. Durante ese interregno, con aparente apoyo en el artículo 121 pero en verdad a espaldas de la Constitución, se regularon por decreto toda clase de asuntos y relaciones jurídicas, sin cuidar que tuviesen nexo o no lo tuviesen con los hechos que mantenían al país en estado de sitio. El orden jurídico dejó de ser así un sistema de normas con una disposición jerárquica, subordinado a la Constitución, para convertirse en un complejo de reglas del mismo rango, dictadas no ya en ejercicio de un poder jurídico sino de facto. De esta suerte se subvirtió el orden de derecho hasta quedar transformado en una situación de hecho, puesto que todos los actos y relaciones individuales, y hasta la misma estructura del Estado se apoyaban en diez mil y más decretos expedidos por el Ejecutivo en su gran mayoría al margen de la Carta, sin sujeción alguna a sus preceptos. Fue tan profundo el trastorno de las instituciones, que el receso de la Constitución se vio virtualmente reconocido por el Acto Plebiscitario de 1957, donde el Constituyente, porque se viese que se restablecía el imperio del Derecho, entendió que estaba obligado a declarar que “la Constitución política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1947, inclusive”. La manifestación con que se da comienzo, a manera de preámbulo, al Acto Plebiscitario, no tiene otro sentido que el de restaurar la vigencia de unas instituciones abolidas.

7. Ese dramático derrumbe de la organización jurídica legitima el procedimiento de acoger como legislación permanente, sin que aún se hubiese vuelto a la normalidad, el contenido de los decretos ejecutivos, pues que en tales condiciones el estado de sitio no constituía realmente un orden de derecho que constriñese al legislador a permanecer dentro de los límites señalados en un estatuto que, conforme a la definición del Cons-

tituyente primario, había dejado de regir cuando esos decretos se expidieron; era simplemente una situación de facto que le permitía disponer de aquel contenido en cualquier momento y en cualquier sentido, según lo estimase conveniente para la reconstrucción del orden institucional "sin que se ocasionaran trastornos jurídicos", como los que hubieran sobrevenido si al decretarse la insubsistencia del estado de sitio la actividad de la nación hubiese quedado inopinadamente sin leyes que la regularan. Lo más necesario a cuyo logro se encaminó la enmienda plebiscitaria, era reponer donde les correspondía a los órganos del Poder Público, de que depende el eficaz y ordenado desenvolvimiento de las instituciones jurídicas; y si para conseguirlo fue menester recurrir al Constituyente primario, debióse a que tras el largo período en que la norma solamente tuvo apoyo en la coacción material, se echaba menos una estructura política sobre la cual establecer el nuevo orden. Pero si ese procedimiento no pudo ser recusado como ilegítimo para salir de la situación de facto, es inadmisibles, en cambio, en un régimen de leyes fundado en el principio de la superlegalidad constitucional y confrontado con la expresa prohibición del inciso 4º del artículo 121.

8. *Por estos motivos, con todo el respeto debido a las decisiones de la Corte, el Magistrado que suscribe se separa de sus conclusiones en lo que toca con la potestad del legislador para extender la vigencia de los decretos extraordinarios de estado de sitio sin que éste haya sido levantado, cuando no median las circunstancias que legitimaron la expedición de las Leyes 2ª de 1958 y 105 de 1959; o sea, que no comparte la afirmación general de que en ningún caso puede incurrir el legislador en desvío del artículo 121 de la Constitución.*

Y sirva además esta sucinta exposición para rectificar algún concepto que en contradicción con lo aquí sostenido se consignó en el salvamento de voto a la sentencia de 11 de agosto de 1959, que este Magistrado acogió con otros ilustrados miembros de la Corte, pero que no podría suscribir nuevamente porque un atento examen del punto cuestionado lo ha llevado a una conclusión distinta.

Bogotá, D. E., 13 de noviembre de 1968.

Carlos Peláez Trujillo



INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EXPLOTACION DE INDUSTRIAS O EMPRESAS

Las leyes de intervención del Estado en la industria privada han de estar determinadas por motivos tocantes con la utilidad pública, específicamente con la necesidad de racionalizar los procesos económicos o de proteger los derechos de las clases trabajadoras. — Exequibilidad de los literales a), b) y c), este último en cuanto dice “hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos...”, del artículo 1º de la Ley 15 de 1959. — En cuanto a la acusación al literal d) de la propia ley, estése a lo resuelto por la Corte en sentencia de 1º de diciembre de 1960.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, diciembre 12 de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Guillermo Ospina*
Fernández.

(Sentencia discutida y aprobada en sesión de fecha 5 de los corrientes, según Acta número 23 de esa fecha).

El ciudadano doctor Carlos Uribe Garrós, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha ocurrido ante la Corte Suprema de Justicia en solicitud de que ésta declare la inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 15 de 1959, en sus literales a), b), c) en cuanto dice “hacer importaciones de vehículos y repuestos, y d).

Surtidos los trámites de rigor y oído el concepto del Ministerio Público, es llegada la oportunidad de dictar la resolución a que haya lugar.

La acusación.

La ley de que forman parte los textos impugnados es, en lo pertinente, de este tenor:

“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 de transporte, se crea el fondo del transporte urbano, y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“*Decreta:*

“I. Mandato constitucional.

“Artículo primero. 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 automotores...;

“d) Fijar para todas las ciudades del país, tarifas de transporte urbano, intermunicipal o 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...”.

(Copia auténtica expedida por el Ministerio de Gobierno. Sección de Propiedad Intelectual y Prensa).

En el sentir del acusador, las precitadas normas legales quebrantan los siguientes textos de la Carta: artículos 30, 31, 39, 55, 62, 63, 76, en sus ordinales 9º y 10 y 132.

A demostrar el precitado quebranto se extiende el libelo en razones de variada índole que, en cuanto pertinentes, se sintetizan a continuación:

A. Expresa que “según se infiere del literal a) del artículo 1º de la Ley 15 de 1959”, el Gobierno fue investido de facultad para establecer un monopolio estatal en la actividad transportadora, convirtiéndose así en empresario único de tal industria, poderes éstos que no pueden conferirse en esa forma implícita, como lo hiciera el legislador, sino que requieren expreso y especial pronunciamiento por éste. Además, la ley guarda silencio acerca de si el monopolio autorizado tiene o no por fin establecer un arbitrio rentístico, lo que también es de forzosa declaración; a lo menos, ha debido indicar la destinación de las utilidades producto de la actividad empresarial, para que dichas utilidades no redunden en beneficio exclusivo de reducidos grupos del sector privado “lo que es previsible que habrá de ocurrir”, porque el Gobierno, en desarrollo del mandato legal, puede crear sociedades de economía mixta.

Por tales razones, el demandante estima lesionado el artículo 31 de la Carta.

B. Como igualmente “se infiere de lo dispuesto en los literales a) y e) del artículo primero de la Ley 15 de 1959 y en la parte acusada del literal b) de la misma ley, al facultarse al Gobierno para asumir la calidad de empresario directo o indirecto del transporte y para importar vehículos y repuestos aun en forma permanente”, también se le autorizó para crear “un complejísimo y formidable organismo de servicio público”, con infracción de las normas fundamentales que determinan el modo de creación de tales servicios “aunque ello se haga con manifiestos fines de intervención o de simple prestación de un servicio público”, normas a saber: artículos 62, 63, 76 en sus ordinales 9º y 10 y 132 de la Constitución.

Insiste el impugnante en que la intervención estatal debe ejercerse en forma directa y es indelegable en los particulares, por lo cual debe cumplirse a través de un establecimiento público ya existente o creado *ad hoc*, cuya determinación y organización le corresponde al Congreso y no al Gobierno, y que, si para los mismos fines intervencionistas, han de formarse sociedades de economía mixta, las inversiones oficiales en éstas deben aportarse por organismos estatales previa-

mente constituidos, tales como los institutos descentralizados de fomento, cuya elección es también privativa del legislador. “Pero no es suficiente crear el servicio público y señalar el órgano para prestarlo porque también es de la exclusiva competencia del Parlamento indicar en ese caso aunque fuere de manera esquemática quién es el jefe del servicio, cuáles las funciones principales de los empleados y sus incompatibilidades, el régimen patrimonial y demás requisitos señalados”.

C. Si el Gobierno quedó habilitado para crear un servicio con fines intervencionistas “y simultáneamente para reglamentar el servicio en forma integral, o sea que se le facultó para monopolizar, nacionalizar o socializar el transporte, atribuciones que se infieren de lo dispuesto en los literales a), b), c) y d) del artículo 1º de la ley”, también resultan vulnerados el artículo 55 de la Constitución que establece la separación de las varias Ramas del Poder Público, y los artículos 62, 63, 76 en sus ordinales 9º y 10, y 132 *ibidem*, que señalan las atribuciones privativas del Congreso relativas a la organización de los servicios públicos.

D. “Finalmente y como consecuencia de haberse delegado en el Poder Ejecutivo la facultad abstracta de restringir en todas las formas concebibles la libertad de empresa en materia de transporte y comercio de repuestos y vehículos, restricciones que se desprenden de lo dispuesto en los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 15 de 1959, señalo como violado el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque, como vimos aquí no se trata de las medidas policivas en él autorizadas sino de fórmulas que en su esencia atentan contra la libertad de empresa...”

El concepto del Ministerio Público.

El Procurador General de la Nación, en uso del traslado de ley, se pronuncia por la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas. A vuelta de reseñar la demanda, formula las consideraciones que adelante se sintetizan:

El artículo 1º de la Ley 15 de 1959 expresamente aduce como su fundamento las normas contenidas en los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional.

La primera de ellas garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, a la vez que consagra la prevalencia de la utilidad pública o interés social, definido por el legislador, sobre el interés particular, y así auto-

riza la expropiación en las condiciones allí señaladas.

El artículo 32 autoriza la intervención del Estado "por mandato de la ley" en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Y el artículo 39, entre otros extremos, permite a la ley ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes y conducciones, y demás servicios públicos.

"Con la sola lectura del artículo 1º de la Ley 15 de 1959 se llega a la conclusión de que el mandato que confirió el legislador al Gobierno para que en representación del Estado intervenga en la industria del transporte, fue claro, concreto y específico. La misma ley señaló al otorgar el mandato el campo de acción en que debía desarrollarse, y dentro de él la finalidad nítida o los objetivos precisos queridos por el legislador al ordenar que se ejerciera la función interventora.

"Dentro del régimen constitucional vigente para la intervención del Estado en las industrias 'por mandato de la ley' y con apoyo en el artículo 32 de la Carta, no se requiere que el legislador, al conferir ese mandato, dicte al mismo tiempo normas en las que por sí mismo decreta la intervención y la regule hasta en sus más pequeños detalles y en forma minuciosa, creando la dependencia o agencia estatal que como órgano del servicio administrativo ejerza la función interventora, determinando sus funciones, su personería, su representación, su forma de gobierno, los medios de que haya de valerse para el ejercicio de la intervención, etc., y señalándole, en una palabra y como lo pretende el demandante, 'cuándo, cómo y dónde se presta el servicio o debe hacerse la intervención y con qué intensidad'".

Insistiendo en las ideas que se acaban de transcribir, el Procurador recuerda que la fórmula del comentado artículo 32 de la Codificación Constitucional vigente, al subordinar la intervención del Estado en las industrias "al mandato de la ley" y al no exigir que ésta se cumpla "por medio de leyes", según lo expresara el texto correspondiente de la Codificación de 1936, quiso descartar la interpretación restrictiva a que se había prestado esta última expresión en el sentido de hacerle decir que la función interventora era privativa del legislador hasta el punto de corresponderle a éste señalar taxativamente todos los medios y vías de esa función, inclusive en sus detalles.

Para la Procuraduría, el mandato conferido al Gobierno por la Ley 15 de 1959, en su parte acusada, "está en un todo conforme con el artículo 32 de la Constitución Nacional".

Concretándose a los aspectos tocados por la demanda, el concepto del Jefe del Ministerio Público encuentra que la organización y patrocinio de empresas de transportes "puede ser uno de los medios adecuados para racionalizar la distribución de las riquezas": que la reglamentación de aquéllas y de la prestación de sus servicios es apenas consecuencia natural de la facultad de organizarlas; que la importación de vehículos y repuestos es actividad que el Estado puede cumplir, como los particulares, sin óbice constitucional; y que la expropiación de equipos pertenecientes a empresas privadas, mediante sentencia judicial, indemnización previa y por motivos de utilidad pública definidos por el legislador, encuentra amplio apoyo en el artículo 30 de la Carta.

En fin, la Procuraduría replica al impugnante que la ley acusada no estableció monopolio alguno y, por tanto, no pudo violar el artículo 31 de la Constitución; que si el artículo 32 de ésta autoriza la intervención con los fines allí determinados, es obvio que el Estado puede dictar normas obligatorias para las industrias o empresas intervenidas; y que las apreciaciones del actor sobre la conveniencia o inconveniencia de que se establezca "un vastísimo y muy complejo mecanismo estatal" para intervenir la industria del transporte son extrañas a la jurisdicción constitucional.

Consideraciones de la Corte.

I. El examen de la acusación habrá de concretarse a los literales a), b) y c) del artículo 1º de la Ley 15 de 1959, pues en lo que aquella toca con el literal d) *ibídem*, basta recordar que la Corte en sentencia del 1º de diciembre de 1960 lo declaró exequible (*Gaceta Judicial*, T. XCIV, página 12).

II. Según las propias voces del artículo 1º de la Ley 15 de 1959, las actividades en él ordenadas se fundan en los artículos 30, 32 y 39 de la Carta y constituyen mandato dictado al Gobierno Nacional para que éste, en representación del Estado, intervenga la industria del transporte automotor de carga y pasajeros, con proyección general sobre todas las empresas oficiales y privadas adscritas a esta actividad económica.

Los literales a), b) y c) del artículo 1º de la ley, aquí acusados, determinan el ámbito, la in-

tensidad y el modo de la gestión interventora ordenada al Gobierno, a la vez que enuncian los "objetivos" de esta gestión.

Conforme al literal a), el Gobierno debe "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".

El literal b) otorga la facultad consecencial de "reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y la prestación de sus servicios".

Y el literal c), en lo acusado ordena "hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos...".

III. Dicho está que la ley en cuestión aduce, como uno de sus fundamentos constitucionales, el artículo 32 de la Codificación vigente, que a la letra dice: "El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12, de la Constitución" (Acto legislativo número 1 de 1945, artículo 4º).

IV. En ejercicio de su función tutelar de la Constitución Nacional, la Corte ya tiene averiguados la historia y los que determinaron el establecimiento del precepto antes transcrito, como también ha fijado cuáles han de ser su recto entendimiento y su debida aplicación (sic). (Sentencia del 30 de noviembre de 1946, (Gaceta Judicial, T. LXV, páginas 32 y siguientes).

V. Dedúcese del claro tenor literal del referido pronunciamiento y de la interpretación de la misma ofrecida por la jurisprudencia que los presupuestos que condicionan su adecuada operancia son los siguientes:

a) La intervención del Estado en la explotación de industrias o empresas necesariamente ha de obedecer a fines específicos: "racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o dar al trabajador la debida protección a que tiene derecho";

b) Corresponde al Congreso mandar la intervención y al Gobierno ejecutarla. No es, pues, de rigor que aquél, al adoptar la decisión intervencionista, proceda a reglamentar la actividad gubernamental con todo detalle, según pareció su-

gerirlo el artículo 12 del Acto legislativo número 1 de 1936, sustituido en 1945 por el 32 de la Codificación vigente. Este último desvaneció todo equívoco al respecto, poniendo en claro que corresponde al Congreso "mandar" la intervención, dejándole al Gobierno su función propia de ejecutar el mandato, para lo cual cuenta éste con la facultad de adoptar "las medidas que crea necesarias para desenvolver el pensamiento del legislador, usando para ello de su potestad reglamentaria y realizando por medio de actos jurídicos o materiales, el propósito buscado por aquél siempre que al hacerlo no extralimite el radio señalado concretamente por la ley de intervención". (Sentencia citada);

c) Así deslindadas la función legislativa y la ejecutiva en punto de la intervención económica de que aquí se trata, es evidente que la primera, además de consultar los fines precisos que le asigna la Constitución al autorizarla, también ha de precisar el objeto, contenido y extensión del mandato intervencionista, o sea que ha de "señalar en qué suerte de industrias o empresas interviene el Estado, en cuál de los momentos del proceso económico va a hacerlo y en qué grado debe realizarse la intervención". Dentro de la organización política y jurídica de Colombia, la libertad de industria es un derecho individual expresamente garantizado por la Constitución, al paso que la intervención estatal en detrimento de aquélla es la excepción, ciertamente justificada por altas razones de interés público, pero que, como tal excepción, supone límites e interpretación estrictos.

Fijar estos límites es atribución privativa del Órgano Legislativo, quien ha de hacerlo al dictar el mandamiento intervencionista, pues de otro modo el Ejecutivo quedaría investido de poderes discrecionales para señalar o no el radio de su propia gestión y para elegir ad libitum y según su criterio del momento, los medios y forma de realizarla. En otras palabras: la indeterminación del mandato legal erigiría al Gobierno en interventor a su acomodo y en sustituto del legislador, que es precisamente lo que ha querido evitar el constituyente al proscribir la intervención del Estado en las industrias por la vía de la delegación legislativa al Ejecutivo en los términos del numeral 12 del artículo 76 de la Carta.

VI. Considerada la especie *sub lite* frente a la preceptiva constitucional que se viene de describir, resulta que las normas legales acusadas consultan ésta a cabalidad. Las actividades intervencionistas en ellas enunciadas se erigen en "objetivos" del mandato legislativo: organizar

y patrocinar empresas públicas, privadas o de economía mixta; reglamentar su funcionamiento y servicio, e importar o autorizar la importación de elementos. Tales actividades están referidas expresamente a la industria del transporte, acerca de cuya vital importancia en la economía de la nación, especialmente en lo que toca en la distribución de los bienes, no requiere encomio. El mandato del legislador no es implícito, según lo juzga el impugnante al "inferir" lo que el Gobierno podrá hacer en su gestión ejecutiva, sino que está expresamente consagrado con indicación de los preceptos constitucionales que le sirven de fundamento. Y, en fin, tal mandato es concreto y taxativo en cuanto a su objeto, contenido y extensión, puesto que relaciona una a una las actividades que el Gobierno puede cumplir en desarrollo de aquél.

Conclúyese de lo hasta aquí dicho que las disposiciones legales acusadas se ciñen en un todo a la preceptiva del artículo 32 de la Carta.

VII. Obvio es, según quedó antes declarado, que las leyes de intervención del Estado en la industria privada han de estar determinadas por motivos tocantes con la utilidad pública, específicamente con la necesidad de racionalizar los procesos económicos o de proteger los derechos de las clases trabajadoras.

Con tales miras, cuya definición no puede faltar en dichas leyes, no es insólito que éstas lleguen a afectar derechos adquiridos con justo título, entre ellos el dominio privado sobre bienes que sea necesario o conveniente expropiar para el cabal logro de la gestión interventora. Cuando tal sucede, como en el caso *sub lite* ya que el literal a) del artículo 1º de la Ley 15 de 1959 prevé la expropiación de los equipos de dominio particular de las empresas por intervenir, cumplido el principal requisito señalado por el artículo 30 de la Constitución, cual es de consultar la utilidad pública prevalente, resta tan sólo agregar que, igualmente, se ofrecen las otras condiciones de la expropiación fijadas, por cierto, en la forma más benigna, por el comentario literal que establece la "previa indemnización o arreglo contractual sobre el pago".

VIII. Para terminar, en relación con las inferencias del acusador acerca del uso que el Gobierno haya de hacer del mandato conferido para establecer un monopolio del Estado en la industria transportadora y en la organización de vastos y complejos servicios públicos encargados de su administración, hay que concluir de acuerdo con el Procurador que "Nada de lo que el actor supone se desprende de la Ley 15 ni se contiene en ella" y que las aludidas actividades del Ejecutivo "estarán sujetas al control constitucional por el tribunal que competa, sin que los vicios que pudieran contener sean predicables de la Ley 15 de 1959 que no ordena proceder como el demandante supone que se hará".

Resolución.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le confiere el artículo 214 de la Carta, DECLARA EXEQUIBLES los literales a), b) y c); este último en cuanto dice "hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos..." del artículo 1º de la Ley 15 de 1959.

En cuanto a la acusación al literal d) de la propia ley, ESTÉSE a lo resuelto por la Corte en sentencia de 1º de diciembre de 1960.

Publíquese, cópiese, notifíquese, insértese en la *Gaceta Judicial*, comuníquese a quien corresponda y archívese.

Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arboleda Valencia, Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, César Gómez Estrada, Ignacio Gómez Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño C., Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

Heriberto Caycedo Méndez,
Secretario.

DERECHO DE DEFENSA DEL INQUILINO EN LOS JUICIOS DE LANZAMIENTO

Es constitucional, y por lo tanto exequible la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta como ley el Decreto legislativo número 2613 de 1956, "por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —
Bogotá, 16 de diciembre de 1968.

Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos Restrepo*.

El doctor Hermenegildo Bonilla Gómez, en ejercicio de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, pide a la Corte que declare la inexecutable de la Ley 141 de 1961, en cuanto ella adopta como ley el Decreto legislativo número 2613 de 30 de octubre de 1956, "por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil".

Disposiciones acusadas

Las normas contra las cuales va dirigida la censura son las que siguen:

Ley 141 de 1961, artículo 1º:

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

Decreto 2613 de 1956.

"Artículo 1º El artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"....."

"Inciso 2º. Cuando la causa del lanzamiento fuera alguna de las consignadas en los ordinales

a, b, d y e del artículo 1104 del Código de Procedimiento Civil, el demandado, para poder oponerse deberá consignar el canon correspondiente a los períodos vencidos, y continuará pagando los cánones subsiguientes, en las condiciones pactadas. La consignación de estos valores se hará a órdenes del juzgado del conocimiento en las oficinas autorizadas por la ley, para recibir depósitos judiciales.

"Si el demandado no pagare alguno de los cánones en la forma señalada en el inciso anterior, dejará de ser oído en juicio. Pero si hiciere entrega del bien arrendado por intermedio del Juez, o lo pusiere a disposición del arrendador a satisfacción de éste, el juicio proseguirá hasta su terminación, salvo lo que en contrario conviniere a las partes.

"Cuando la sentencia fuere favorable al demandante, los valores depositados por concepto de arrendamiento serán entregados a éste a cuenta de los cánones que se le adeuden, y cuando fuere favorable al demandado, los valores se imputarán a arrendamientos, mejoras, expensas, etc., de acuerdo con la sentencia.

"Parágrafo. En los juicios de lanzamiento actualmente en curso, el demandado, para que se le siga oyendo, deberá consignar el valor de los cánones correspondientes a los períodos que se causen a partir de la vigencia del presente decreto.

"La sentencia y los autos que se dicten en este juicio no son apelables por el demandado sino en el efecto devolutivo ..."

"Artículo 2º Las disposiciones del presente Decreto prevalecerán sobre cualquier estipulación en contrario que las partes hayan acordado.

“Artículo 3º Este Decreto comienza a regir el primero de noviembre del presente año y suspende las disposiciones legales que le sean contrarias”.

Razones de la demanda

En confuso libelo, dice el demandante:

“El Poder Ejecutivo no puede prevalerse del artículo 121 de la Constitución Nacional, si se tiene en cuenta que las atribuciones que le otorga son marcadamente restrictivas; pues, el Poder Ejecutivo —valga la verdad—, no puede abrogarse atribuciones que son de la privativa competencia de otros poderes, y si se tomó esta atribución y con ella violó la Constitución y, posteriormente, la entidad que sí tenía facultad para dictar una medida de tal clase la acoge sabiendo que con ella se había violado la Carta, su determinación legislativa es igualmente violatoria de la Constitución Nacional, por el solo hecho de acoger un acto ya viciado de la misma anomalía de inconstitucionalidad.

“El precepto acogido por la Ley 141 de 1961 viola el principio constitucional de que nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio. Así mismo ese precepto merma flagrantemente el derecho de defensa, que se encuentra igualmente garantizado por la Constitución Nacional.

“Cada Organismo del Poder Público en su función cumple un cometido en la vida colectiva; por esta razón ninguno puede inmiscuirse en las funciones del otro; así, pues, la Ley acusada viola ostensiblemente los preceptos constitucionales, por el hecho de haber acogido un precepto violatorio de la Constitución Nacional (artículo 52 de la Constitución Nacional).

“Es inexplicable, a la luz del Derecho, cómo pueden haberse introducido al artículo 1105 del Código Judicial las modificaciones de fondo que en él se contemplan, cuando el procedimiento racional y lógico en los juicios de lanzamiento por incumplimiento de las cláusulas del respectivo contrato, es especialmente por el no pago de los arrendamientos, cuyo humano procedimiento lo previene la disposición procesal inconstitucionalmente modificada”.

“Condicionar el derecho a comparecer en juicio al pago de los arrendamientos debidos, mediante depósito que de todas maneras pasará a manos del demandante, así sea éste vencido en el juicio, equivale en la práctica a consagrar la compra de ese derecho, lo que es por sí mismo

de abrumadora imposibilidad jurídica. Además que, en casos innumerables, esas disposiciones empiezan por desconocer los antecedentes propios del juicio, que pueden ser precisamente los de falta de pago por carencia de oportunas posibilidades económicas.

“La Ley, además de justa, debe humanarse, y en estos tiempos de positivas estrecheces económicas, debe interpretarse en función de los mecanismos sociales, ya que en la mayoría de los casos son precisamente los grandes y millonarios propietarios los personajes que piden la cooperación de un juez primiparo para usar y abusar del Derecho. Las disposiciones que sobre esta materia del inquilinato se incorporaron en la Ley 141 de 1961 que acuso, no han tenido para nada en cuenta la cuestión social, siendo ésta precisamente una de las situaciones que el Estatuto mencionado y transcrito niega palmariamente”.

Sobre tales bases, sostiene la demanda que la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta el Decreto 2613 de 1956 como ley, viola los “artículos 55, 76, Acto legislativo número 1 de 1945, 57, 2º, 52, 16, 26, inciso 1º del artículo 30, 56, 57, 61” de la Carta Constitucional, porque “las disposiciones que incorporó la Ley 141 de 1961 fueron dictadas por el Gobierno, con base en el artículo 121 de la Constitución Nacional, es decir, conforme a la autorización de la Carta en caso de guerra exterior o conmoción interior, tendientes a guardar el orden público; si el Jefe del Estado se excede en el uso de la disposición constitucional, está violando sus disposiciones y cesa entonces en obligatoriedad, porque se ha sobrepasado en la aplicación del precepto constitucional que tal autorización le concede...”.

Concepto del Procurador General de la Nación

En opinión del Procurador General no es el caso de declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas, por estas razones:

1ª Porque el vicio de inconstitucionalidad de que puede adolecer un Decreto dictado con invocación del artículo 121 de la Constitución Nacional, por haber faltado en su expedición “uno o más de los presupuestos previstos en aquella norma”, no se comunica al acto posterior en virtud del cual el Congreso lo adopta como ley.

2ª Porque si la Ley 141 de 1961 fue dictada por el Organismo del Poder Público encargado de hacer las leyes, que es el Congreso, mal pudieron violarse los artículos 2º, 52, 55, 56, 57, 61 y 76 de la Constitución Nacional.

3ª Porque las autoridades de la República, a pesar de la vigencia de la Ley 141 de 1961, siguen protegiendo a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes; porque a los demandados, en juicios de lanzamiento, no se ha quitado el derecho de defensa; porque con la reglamentación dada a los juicios de lanzamiento no se ve cómo se ha desconocido la propiedad privada ni cómo se ha "burlado o atropellado el principio de la función social" de la misma, situación que, planteada, no mereció la menor demostración.

Consideraciones de la Corte

a) El Gobierno, con base en las facultades que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional, puede dictar decretos de carácter obligatorio, los que han de llevar la firma de todos los Ministros, en orden, claro está, al restablecimiento del orden público perturbado. Con fundamento en ello, se promulgó el Decreto 2613 de 1956, "por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil".

b) *Por la Ley 141 de 1961, dictada por el Congreso, se adoptaron como leyes los Decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, en el período comprendido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1959, "en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores". Como consecuencia de lo anterior, el Decreto 2613 de 1956 dejó de regir como tal y sus disposiciones tomaron vida legal permanente en la Ley 141 de 1961, al ser absorbida la materia de aquél, en el cuerpo de ésta.*

c) *Por consiguiente, no sería el caso de estudiar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mencionado Decreto, frente al artículo 121 de la Constitución Nacional, porque, dicho Decreto, como tal, no tiene vigencia, y porque, como lo dijo el Procurador, "los vicios de inconstitucionalidad de que originariamente pudiera adolecer un Decreto dictado con invocación del artículo 121 de la Constitución, consistentes en haber faltado a su expedición uno o más de los presupuestos previstos en aquella norma superior que regula el ejercicio de las facultades especiales o extraordinarias de que queda investido el Gobierno por la declaratoria de turbación del orden público y el estado de sitio, no trascienden ni se comunican al acto posterior por el cual el Congreso adopta como norma legal permanente, es decir, como Ley, aquel otro acto del Presidente de la República o mejor del Gobierno".*

Es decir, no se podría, en este caso, examinar la Ley 141 de 1961 frente a las normaciones del artículo 121 de la Carta, pues la vigencia del ordenamiento acusado no se funda en tal mandato, sino, en la potestad que el Constituyente dio al legislador para hacer las leyes, en el artículo 76 de la Constitución Nacional, por lo cual no puede contrariar aquella norma fundamental.

Corresponde al demandante demostrar que la Ley 141 de 1961, en cuanto acepta los pronunciamientos del Decreto 2613 de 1956, viola otras normaciones constitucionales, o bien, toca a la Corte examinar si tales pronunciamientos se apartan de distintos mandatos superiores. Pero frente al artículo 121 de la Constitución Nacional no hay lugar a declarar su inexecutable, pues ella fue dictada, no con base en tal artículo, sino en el 76, que faculta al Congreso para hacer las leyes.

d) Es el caso de puntualizar, por tanto, si alguna de las disposiciones constitucionales que estima violadas el demandante, se encuentran ciertamente en contradicción con la norma elevada a la categoría de mandato legal permanente por la Ley 141.

No es inconstitucional frente al artículo 2º de la Carta, porque, en el caso, el Congreso ejerció su facultad legítima; no frente al artículo 55, porque la Rama Legislativa del Poder Público no se ha confundido con ninguna otra para el ejercicio de su función propia; tampoco frente al artículo 52, que ordena incorporar el Título III de la Constitución al Título Preliminar del Código Civil, ni al 56 que divide el Congreso en Senado y Cámara de Representantes, ni al 57, que indica quién o quiénes constituyen el Gobierno, en cada negocio particular, ni al 61, que prohíbe ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar; no, en fin, frente al artículo 76, que da como función primordial al Congreso la de "hacer las leyes"; pues la modificación al artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil no se opone, en forma alguna, a las disposiciones constitucionales citadas, ya que la Ley 141 de 1961 se dictó por la Rama del Poder Público que podía hacerlo y acatando los mencionados mandatos.

e) *Finalmente, dice el demandante que la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta la modificación del artículo 1105 del Código Judicial, viola los artículos 16, 26 y 30 de la Constitución.*

No se ha suprimido la autoridad que ha de conocer de los juicios de lanzamiento, y ella —el

juiz municipal— sigue ejerciendo, en este caso, su función protectora de los bienes y derechos de los asociados, de acuerdo con las reglamentaciones legales. Ni se ha suprimido, el derecho que se reconoce al inquilino a defenderse frente a la demanda del arrendador para que se le restituya la cosa arrendada. Solamente, se establecieron nuevos requisitos que ha de cumplir el arrendatario que se oponga al lanzamiento, cuando éste tuviere como causa alguna de las consignadas en los ordinales a, b, d, y e del artículo 1104 del Código Judicial.

“De manera —dice el Procurador— que no se ve cómo la norma legal que regula el procedimiento para plantear ante la autoridad competente y dirimir una cuestión de derecho privado entre particulares y señala los trámites previos a la decisión del Juez, pueda ser acusada de infringir la que de modo general enuncia una de las funciones de los Agentes del Estado”.

De otra parte, el artículo 26 de la Constitución Nacional se refiere más concretamente al juzgamiento en el campo penal, el que no podrá hacerse sino conforme a la ley preexistente al acto imputado y con la observación plena de las formas propias del juicio. No obstante, “la Corte en sentencias antiguas y recientes de la Sala de Casación en negocios civiles, ha admitido la universalidad de este principio en materias que no pertenecen al ramo penal. Así podría pensarse, por ejemplo, en la inconstitucionalidad de una ley que eliminara de los juicios el derecho de defensa (Gaceta Judicial, Tomo XLV, páginas 624 y 625)”. Y como se indicó antes, al demandado no se desconoce la potestad de oponerse, en los juicios de lanzamiento, sino en la forma que condiciona la oposición adoptada por la Ley 141 de 1961.

Sobre esta materia, la misma Corte, en sentencia de 8 de julio de 1966, no publicada aún, dijo:

“VII. El artículo 26 de la Constitución Nacional, que se dice violado por los ordenamientos 67 a 77 de la Ley 31 de 1925, reza así: ‘Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa, ante Tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio’.

“Confrontado este mandato del Estatuto Fundamental con las disposiciones acusadas, a fin de verificar si éstas infringen la ordenación constitucional, se observa lo siguiente:

“a) El anterior precepto de la Carta, como es obvio, y lo ha advertido la jurisprudencia nacional contiene un principio de derecho que por regla general no puede actuar de manera directa en los procesos, sino que necesitan un desarrollo de la ley, por manera que sea ésta última la que, en acatamiento de dicha garantía constitucional, establezca para el caso la competencia del juzgador, señale el procedimiento apropiado y regule lo relativo a la norma sustancial preexistente aplicable al acto que se imputa. De lo cual se concluye que si el estatuto legal consagra trámites ciertos para el encausamiento de una acción policiva, determina la autoridad administrativa que de ella debe conocer y fija la norma sustancial concreta aplicable al proceso, como ocurre con las disposiciones ya transcritas que regulan el amparo administrativo sobre propiedad industrial, es claro que entonces se ha creado *prima facie* por tal estatuto legal la plenitud de las formas propias de la acción administrativa”.

En último término, afirma el actor, que la modificación al artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil “constituye la negación más flagrante de la función social de la propiedad”, porque “burla o atropella el principio de la función social de la propiedad, consagra también un auténtico barbarismo jurídico, si esa expresión fuera posible...”.

Sin embargo, el actor no da la razón de tales afirmaciones, y la Corte tampoco la encuentra, porque no ve ninguna oposición entre la Ley 141 de 1961 y lo previsto en el inciso 1º del artículo 30 de la Carta, ya que aquella, al adoptar como norma permanente la disposición acusada, esto es, lo dicho en los artículos 1º, incisos 2º y 3º del Decreto 2613 de 1956, no ha hecho cosa distinta a consagrar o desarrollar el principio allí consagrado.

Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la función que le otorga el artículo 214 de la Constitución Nacional,

Resuelve:

ES CONSTITUCIONAL, y por tanto EXEQUIBLE, la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta como ley el Decreto legislativo número 2613 de 1956 (30 de octubre), “por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil”.

Cópiese, comuníquese a quienes corresponda, y publíquese en la *Gaceta Judicial*.

Gustavo Fajardo Pinzón, José Enrique Arboleda V., Enrique Arrázola Arrázola, Humberto Barrera Domínguez, Samuel Barrientos Restrepo, Juan Benavides Patrón, Flavio Cabrera Dussán, César Gómez Estrada, Ignacio Gómez

Posse, Edmundo Harker Puyana, Crótatas Londoño, Enrique López de la Pava, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Simón Montero Torres, Antonio Moreno Mosquera, Efrén Osejo Peña, Guillermo Ospina Fernández, Carlos Peláez Trujillo, Julio Roncallo Acosta, Luis Carlos Zambrano.

*Heriberto Caicedo M.
Secretario.*

INDICE GENERAL

	Pág.		Pág.
DERECHOS ADQUIRIDOS. Sentencia de 12 de febrero de 1968. — Exequibilidad del artículo 124 de la Ley 126 de 1959. Magistrado ponente: doctor <i>Luis Fernando Paredes A.</i>	229	trado ponente: doctor <i>Humberto Barrera Domínguez</i>	252
ESTADO DE SITIO. Sentencia de febrero 29 de 1968. — Exequibilidad del Decreto legislativo número 530 de 1966. Magistrado ponente: doctor <i>Aáán Arriaga Andrade</i>	232	JERARQUIA DE LA RAMA JURISDICCIONAL. Sentencia de julio 6 de 1968. — Exequibilidad de los artículos 5º, 7º y numeral 1º del artículo 6º del Decreto legislativo número 528 de 1964. — No es el caso de hacer declaración de inexecutable sobre el artículo 2º del Decreto-ley número 1867 de 1965, por sustracción de materia. Magistrado ponente: doctor <i>Luis Carlos Zambrano</i>	254
Salvamento de voto del doctor <i>Fernando Hinestrosa</i>	233	FUERO ECLESIASTICO. Sentencia del 1º de agosto de 1968. — Es executable el artículo 69 del Decreto 528 de 1964. — No hay lugar a pronunciamiento de fondo sobre el artículo 2º del mismo Decreto 528. — Es executable el artículo 6º del Decreto 1356 de 1964. — No procede nueva decisión sobre el artículo 109 del mismo Decreto 1356. — Es formalmente inepta la demanda en cuanto se refiere al artículo 1º de la Ley 27 de 1963. Magistrado ponente: doctor <i>J. Cróttatas Londoño</i>	263
PENSION DE LOS EXPRESIDENTES. Sentencia de marzo 15 de 1968. — Constitucionalidad de la última parte del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962 y del artículo 14 de la misma. Magistrado ponente: doctor <i>Luis Carlos Zambrano</i>	236	Salvamento de voto del doctor <i>Edmundo Harker Puyana</i>	268
Salvamento de voto del doctor <i>Julio Roncallo Acosta</i>	240	IA CORTE SE ABSTIENE DE JUZGAR LOS ACTOS ACUSADOS. Sentencia de octubre 31 de 1968. — No hay lugar a proveer de fondo sobre la inexecutable de los actos acusados. (Decreto legislativo número 3463 de 1954, Decreto legislativo número 3640 de 1954, Ley 2ª de 1958, Ley 105 de 1959, Ley 79 de 1960). Magistrado ponente: doctor <i>Juan Benavides Patrón</i>	270
ABSTENCION DE LA CORTE. Sentencia de abril 19 de 1968. — La Corte se abstiene de pronunciar fallo de mérito con respecto al extinguido artículo 393 del Decreto 250 de 1958. Magistrado ponente: doctor <i>Simón Montero Torres</i>	242	SENTENCIA INHIBITORIA. Sentencia de 13 de noviembre de 1968. — La Corte se inhibe de hacer un pronunciamiento de fondo sobre la executable o inexecutable de las disposiciones acusadas. (Decreto extraordinario número 4120 de 1949, Ley 2ª de 1958, Ley 105 de 1958). Magistrado ponente: doctor <i>Carlos Peláez T.</i>	274
SUSTRACCION DE MATERIA. Sentencia de abril 23 de 1968. — No hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda (Decreto-ley 1366 de 1967). Magistrado ponente: doctor <i>Antonio Moreno Mosquera</i>	243	Salvamento de voto del doctor <i>Carlos Peláez Trujillo</i>	275
COLISION DE COMPETENCIA POSITIVA. Sentencia de mayo 2 de 1968. — Inexecutable del Decreto legislativo número 1988 de 1966. Magistrado ponente: doctor <i>Guillermo Ospina Fernández</i>	246		
DESIGNADO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COSA JUZGADA. Sentencia de junio 1º de 1968. — No hay lugar a proveer en el fondo sobre la demanda. Ley 141 de 1961. Decreto legislativo número 2996 de 1950. Magis-			

	<i>Pág.</i>	<i>Pág.</i>
INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EXPLOTACION DE INDUSTRIAS O EMPRESAS. Sentencia de diciembre 12 de 1968. — Exequibilidad de los literales a), b), y c), este último en cuanto dice “hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos...” del artículo 1º de la Ley 15 de 1959. — En cuanto a la acusación al literal d) de la propia ley, estése a lo resuelto por la Corte en sentencia de 1º de diciembre de 1960. Magistrado ponente: doctor <i>Guillermo Ospina Fernández</i>	280	DERECHO DE DEFENSA DEL INQUILINO EN LOS JUICIOS DE LANZAMIENTO. Sentencia de diciembre 16 de 1968. — Es constitucional, y por tanto exequible la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta como ley el Decreto legislativo número 2613 de 1956, “por el cual se modifica el artículo 1105 del Código de Procedimiento Civil”. Magistrado ponente: doctor <i>Samuel Barrientos Restrepo</i>
		285

INDICE DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE

<i>Año</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
1958	2	Octubre 31/68	270	1949	4120	Noviembre 13/68	274
1958	2	Noviembre 13/68	274	1950	2996	Junio 1º/68	252
1959	15	Diciembre 12/68	280	1954	3463	Octubre 31/68	270
1959	105	Octubre 31/68	270	1954	3640	Octubre 31/68	270
1959	105	Noviembre 13/68	274	1956	2613	Diciembre 16/68	285
1959	126	Febrero 12/68	229	1958	250	Abril 19/68	242
1960	79	Octubre 31/68	270	1964	528	Julio 6/68	254
1961	141	Abril 19/68	242	1964	528	Agosto 1º/68	263
1961	141	Junio 1º/68	252	1964	1356	Agosto 1º/68	263
1961	141	Diciembre 16/68	285	1965	1867	Julio 6/68	254
1962	48	Marzo 15/68	236	1966	530	Febrero 29/68	232
1963	27	Agosto 1º/68	263	1966	1988	Mayo 2/68	246
				1967	1366	Abril 23/67	243

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

<i>Año</i>	<i>Decreto</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
1966	1988	Mayo 2/68	246

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES ANALIZADAS,
INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
<i>Artículo C.N.</i>				<i>Artículo C.N.</i>			
2	"	Diciembre 16/68	286	55	"	Febrero 29/68	232
3	"	Noviembre 13/68	276	55	"	Julio 6/68	256
16	"	Julio 6/68	255	55	"	Agosto 1º/68	263
16	"	Diciembre 16/68	286	55	"	Diciembre 12/68	281
20	"	Agosto 1º/68	263	55	"	Diciembre 16/68	286
26	"	Febrero 12/68	231	56	"	Diciembre 16/68	286
26	"	Abril 19/68	242	57	"	Mayo 2/68	247
26	"	Julio 6/68	255	57	"	Julio 6/68	256
26	"	Diciembre 16/68	286	57	"	Diciembre 16/68	286
30	"	Febrero 12/68	229	58	"	Julio 6/68	256
30	"	Marzo 15/68	237	61	"	Diciembre 16/68	286
30	"	Abril 23/68	243	62	"	Diciembre 12/68	281
30	"	Mayo 2/68	247	63	"	Diciembre 12/68	281
30	"	Julio 6/68	255	76	" 12	Febrero 29/68	233
30	"	Agosto 1º/68	263	76	" 12	Abril 23/68	243
30	"	Diciembre 12/68	280	76	" 11	Mayo 2/68	246
30	"	Diciembre 16/68	286	76	" 2-12	Agosto 1º/68	263
31	"	Mayo 2/68	247	76	"	Noviembre 13/68	276
31	"	Diciembre 12/68	281	76	" 9-10	Diciembre 12/68	281
32	"	Febrero 29/68	232	76	"	Diciembre 16/68	286
32	"	Mayo 2/68	247	120	" 3-15	Mayo 2/68	247
32	"	Diciembre 12/68	280	120	" 7	Noviembre 13/68	276
39	"	Mayo 2/68	247	121	"	Febrero 29/68	232
39	"	Diciembre 12/68	280	121	"	Marzo 15/68	238
40	"	Abril 19/68	242	121	"	Julio 6/68	255
52	"	Diciembre 16/68	286	121	"	Octubre 31/68	271

<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>	<i>Norma</i>	<i>Numeral(es)</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Pág.</i>
<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>			<i>Artículo</i>	<i>C.N.</i>		
121	"	Noviembre 13/68	275	155	"	Agosto 1º/68	263
121	"	Diciembre 16/68	285	157	"	Julio 6/68	259
124	"	Junio 1º/68	253	157	"	Agosto 1º/68	263
125	"	Junio 1º/68	252	158	"	Julio 6/68	259
130	"	Junio 1º/68	253	160	"	Agosto 1º/68	263
132	"	Diciembre 12/68	281	169	"	Febrero 12/68	229
137	"	Julio 6/68	261	183	"	Octubre 31/68	271
141	"	Julio 6/68	261	187	"	4 Octubre 31/68	270
142	"	Agosto 1º/68	263	196	"	Octubre 31/68	271
142	"	Noviembre 13/68	274	197	"	Octubre 31/68	271
144	"	Agosto 1º/68	263	199	"	Octubre 31/68	271
146	"	Noviembre 13/68	274	201	"	Octubre 31/68	271
151	"	Julio 6/68	261	214	"	Julio 6/68	261
152	"	Julio 6/68	261	216	"	Julio 6/68	261
154	"	Julio 6/68	261	218	"	Junio 1º/68	253
155	"	Julio 6/68	259				

INDICE ANALITICO ALFABETICO

Pág.

Pág.

C

COMPETENCIA. SU FIJACION SEGUN EL VALOR DE LAS ACCIONES CIVILES QUE SE EJERCITEN.

El artículo 7º del Decreto legislativo número 528 de 1964, al tener en cuenta, como factor objetivo para la fijación de la competencia, el valor de las acciones civiles que se ejerciten con el fin de clasificarlas en de mayor, de menor y de mínima cuantía, para luego de distribuir el conocimiento de los asuntos a jueces de distinta jerarquía judicial según el monto de los pleitos, es norma que se inspira en la necesidad de atender a una equitativa y racional división del trabajo entre tales funcionarios y, dentro de nuestra organización institucional, aquella función está reservada a la ley, pues nuestro Estatuto Fundamental, salvo ciertas atribuciones como las señaladas en los artículos 141, 151, 214 y 216, las demás de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales y Juzgados son determinados por aquélla, según se desprende del contexto de los artículos 137, 141 —ordinal 4º—, 151 —ordinal 4º—, 152, 154, 158 de la Carta.

En consecuencia, sí corresponde al legislador regular lo relativo a la atribución de jurisdicción y competencia de las dichas entidades, la norma acusada no quebranta precepto alguno de la Constitución.

(Fallo del 6 de julio de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*) ... 254

D

DEMANDA INEPTA.

No basta, pues, que el actor diga que acusa toda una disposición legal que contiene numerosos y diversos ordenamientos, como es el artículo 1º de la Ley 27 de 1963, con la simple y escueta alegación de que las demás disposiciones legales

acusadas se basan en dicho artículo, sin precisar o especificar las razones acerca de cómo, y por qué se origina en la norma legal la violación del mandato constitucional.

(Fallo del 1º de agosto de 1968. Magistrado ponente: doctor *Crótatus Londoño*) ... 263

DERECHOS ADQUIRIDOS. *Las leyes sobre pensiones caben dentro de las que conceden o determinan derechos civiles de los particulares por razón de sus bienes.*

La expresión "leyes civiles", utilizada en el precitado mandato de la Carta al garantizar los derechos adquiridos que ellas regulan, desborda los ordenamientos que tradicionalmente corresponden al ámbito del Código Civil para comprender cualesquiera otros que reconozcan u otorguen a las personas particulares beneficios patrimoniales, así tengan su origen en precepciones de derecho público propiamente dicho o en las normas que, como un desprendimiento o especialización de la ley civil tradicional, han alcanzado autonomía y lineamientos peculiares bajo el nombre de derecho del trabajo o de la previsión social, ubicándose en el terreno del orden público.

Esta Corporación, sin ceñirse en su interpretación a la literalidad de los términos de la normación constitucional, ha dicho que las leyes sobre pensiones caben dentro de las que conceden o determinan derechos civiles de los particulares por razón de sus bienes. "De otro lado —expresa en sentencia de Sala Plena de 28 de febrero de 1946—, no se ve el motivo que haya para limitar el concepto de 'leyes civiles', al restrictivo que resulta de los términos del artículo 1º del Código Civil. Porque leyes civiles son las que conceden un derecho sustantivo de carácter privado, y ese reconocimiento puede hacerse en virtud de disposiciones legales consignadas en diversos Códigos, como el Fiscal, el de Minas y aun el propio Código Judicial. El artículo 1º del Código Civil expresa que dicho Código comprende las disposiciones legales sus-

tantivas que determinan derechos de particulares por razón de sus bienes. Y nada se opone a que compilaciones legales que no lo son por su naturaleza de leyes sustantivas, contengan disposiciones que reconozcan derechos privados. Pueden las pensiones estar incluidas en el ramo administrativo, pero tal cosa no implica que ellas no confieran derechos privados a favor de los particulares beneficiados”.

(Fallo de marzo 15 de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*) ... 236

DERECHOS ADQUIRIDOS. SOLIDARIDAD SOCIAL Y BIEN COMUN.

La norma que establece una “contribución” para beneficio común de los asociados o de los propios grupos de personas afiliadas a una institución de la que proviene el pago de sus prestaciones o auxilios, no “desconoce” o “vulnera” el derecho adquirido por ellas a gozar de su patrimonio, renta, beneficio o pensión, pues lo que aquel precepto constitucional consagra es una garantía de la propiedad individual contra posibles desviaciones o abusos del legislador, los que en forma alguna comporta la imposición de gravámenes con el fin indicado, de acuerdo con la facultad que la misma Carta otorga a éste para determinarlos.

Por otra parte, la solidaridad social y el bien común imponen obligaciones que pesan sobre el patrimonio de los ciudadanos, en desarrollo del mismo artículo 30 de la Ley de leyes, y dentro del marco del funcionamiento de la previsión social en Colombia está aceptado que las prestaciones correspondientes a ésta no sean carga exclusiva patronal, o del Estado, sino que en diversas proporciones contribuyan a formar el fondo de que se pagan, éste, los empresarios y quienes de ellas se benefician, sean trabajadores oficiales o particulares. Es un sistema de aporte comunitario en que la mutua ayuda hace menos onerosas las deudas sociales y puede garantizar mejor la estabilidad de los organismos que las cubren.

Por último, toda contribución, impuesto o gravamen afecta el bien sobre que recae en la cuantía prevista en la ley impositiva; pero si por esta condición inherente a la naturaleza de ellos, pudiera deducirse quebrantamiento del artículo 30 de la Constitución, alegando desconocimiento del derecho adquirido al goce o disfrute íntegro del respectivo bien, el Estado quedaría sin medios para cumplir sus fines de servicio a la comunidad y desaparecerían las instituciones de previsión social existentes,

Pág.

(Fallo del 12 de febrero de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Fernando Paredes*) ... 229

E

ESTADO DE SITIO. *Conexidad de los decretos legislativos.*

No encuentra la Corte que el servicio público del transporte automotor, cuya regularidad depende en mucha parte del número de vehículos utilizables y de la adecuada renovación de los equipos, sea en sí mismo extraño al orden perturbado o inconducente a su restablecimiento. Por el contrario, es en caso de desórdenes cuando mayor eficacia y expedición se requiere de tal servicio para la movilización oportuna de los organismos encargados de preservar o restaurar la paz. A lo cual se agrega que entre las causas de la declaración del estado de sitio, invocadas en el Decreto 1288 de 1965, se hallan “los problemas económicos que afectan a la Nación”, y que las normas enjuiciadas se fundan expresamente en la protección debida a los bienes de los asociados y en la conveniencia de “medidas tendientes a disminuir los costos en el servicio público del transporte” pues “con ello se logra mejorar las condiciones que permitan una más rápida recuperación de la normalidad”. Lo que hace menos controvertible en este caso la conexidad con el restablecimiento del orden, reclamada por el artículo 121 de la Constitución, conforme a la doctrina jurisprudencial. Si bien el demandante glosa la referida motivación por sustentar preceptos de estado de sitio en razones de simple conveniencia, cabe entenderse la menos literalmente en el sentido de que la disminución del costo del transporte automotor, como resultado de medidas económicas que faciliten la importación de vehículos para el servicio público, favorece en mayor grado a quienes más lo utilizan, que son las gentes de bajos ingresos, y contribuye a remover algunos factores de perturbación, acelerando el retorno de la tranquilidad quebrantada.

(Fallo del 29 de febrero de 1968. Magistrado ponente: *Adán Arriaga Andrade*) ... 232

ESTADO DE SITIO Y ESTADO DE EMERGENCIA.

La falta del Congreso por largo tiempo y el haber emprendido el Gobierno, en numerosos casos, la tarea de legislación ordinaria y permanente, con decretos cuyo vigor cesa de suyo al levantar el estado de sitio, ha llevado a aquél a la aceptación íntegra o indiscriminada de

Pág.

Pág.

“la legislación de emergencia” y ha sido un factor de prolongación de tal estado fuera de los límites precisos de la realidad socio-política que lo determinó. En otras oportunidades, graves contingencias de orden económico, cuya atención exigía de inmediato normas al efecto, han llevado al recurso del estado de sitio, previsto inicialmente para solo conflictos de orden público en estricto sentido, al punto de que dentro de los proyectos de reforma constitucional en trámite se contempla la previsión de un “estado de emergencia”, con regulación apropiada a tales necesidades.

Considero que la competencia del Gobierno en el estado de sitio está circunscrita a tomar las medidas directamente relacionadas con el control del orden público, y que, sesionando el Congreso en forma permanente durante ese tiempo, por mandato de la Constitución, las iniciativas gubernamentales en materia de legislación, han de ser llevadas al Congreso, que por ninguna razón puede ser sustituido en la función de legislar que privativamente le ha adscrito la Carta.

(Fallo del 29 de febrero de 1968. Salvamento de voto del Magistrado: doctor *Fernando Hinestrosa*)

233

F

FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Al Gobierno Nacional no se le dieron facultades para variar el régimen de vacaciones de la Rama Jurisdiccional, una materia que no es de poca monta, que no aparece en parte alguna de las facultades enumeradas en la Ley 27. Dice la Corte, no obstante, en el fallo del cual disiento, que la modificación del régimen de vacaciones vino a ser una consecuencia obligada de la exclusiva asunción de los jueces municipales promiscuos y penales a la plena jurisdicción.

El propio legislador no lo debió entender así cuando no especificó entre las facultades otorgadas, pudiendo hacerlo, la cuestión de las vacaciones. La interpretación dada por la Corte abre, entonces, la compuerta de las facultades *implícitas*, que es manifiestamente opuesta al genuino espíritu del Constituyente, tal como lo ha venido reconociendo la propia Corte.

(Fallo del 1º de agosto de 1968. Salvamento de voto del doctor *Edmundo Harker P.*)

268

FUERO ECLESIASTICO.

Tiene su origen en la Convención Adicional al Concordato de 31 de diciembre de 1887, aprobada por la Ley 34 de 1892. La finalidad que

persigue dicho acuerdo, en la parte pertinente a la cuestión en examen, es que las causas criminales contra los eclesiásticos se adelanten en primera instancia ante los Jueces Superiores, sin intervención del jurado, es decir, con la necesaria discreción que procure evitar toda resonancia perjudicial al sentimiento religioso del pueblo, con desmedro de la dignidad de las personas consagradas a la Iglesia Católica.

El Código de Procedimiento Penal, en su artículo 45, parte final, al tratar de los negocios penales sometidos al conocimiento de los Jueces Superiores, respetó el fuero concordatario en favor de los eclesiásticos en los mismos términos en que de allí lo recogió el artículo 2º, parte final, del Decreto-ley número 528 de 1964, acusado por el demandante de ser contrario a la Constitución en sus artículos 55, 76 ordinales 1º, 2º y 9º, 120 ordinal 2º y 76 numeral 12.

La Corte estima que el Decreto 528 de 1964, al reproducir el ordenamiento legal vigente, de origen concordatario, en materia de fuero eclesiástico en lo criminal, no vulneró ningún ordenamiento constitucional. Pero como, de otro lado, la Ley 16 de 1968, en su artículo 3º sustituyó la disposición acusada, hay sustracción de la cuestión sub iudice.

(Fallo del 1º de agosto de 1968. Magistrado ponente: doctor *Crótatas Londoño*)

263

I

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EXPLOTACION DE INDUSTRIAS O EMPRESAS. ES LA EXCEPCION.

a) La intervención del Estado en la explotación de industrias o empresas necesariamente ha de obedecer a fines específicos: “racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o dar al trabajador la debida protección a que tiene derecho”;

b) Corresponde al Congreso mandar la intervención y al Gobierno ejecutarla. No es, de rigor que aquél, al adoptar la decisión intervencionista, proceda a reglamentar la actividad gubernamental con todo detalle, según pareció sugerirlo el artículo 12 del Acto legislativo número 1 de 1936, sustituido en 1945 por el 32 de la Codificación vigente. Este último desvaneció todo equívoco al respecto poniendo en claro que corresponde al Congreso “mandar” la intervención, dejándole al Gobierno su función propia de ejecutar el mandato, para lo cual cuenta éste con la facultad de adoptar “las medidas que

Pág.

Pág.

crea necesarias para desenvolver el pensamiento del legislador, usando para ello de su potestad reglamentaria y realizando por medio de actos jurídicos o materiales, el propósito buscado por aquél siempre que al hacerlo no extralimite el radio señalado concretamente por la ley de intervención”;

c) Así deslindadas la función legislativa y la ejecutiva en punto de la intervención económica de que aquí se trata, es evidente que la primera, además de consultar los fines precisos que le asigna la Constitución al autorizarla, también ha de precisar el objeto contenido y extensión del mandato intervencionista, o sea que ha de “señalar en qué suerte de industrias o empresas interviene el Estado, en cuál de los momentos del proceso económico va a hacerlo y en qué grado debe realizarse la intervención”. Dentro de la organización política y jurídica de Colombia, la libertad de industria es un derecho individual expresamente garantizado por la Constitución al paso que la intervención estatal en detrimento de aquélla es la excepción, ciertamente justificada por altas razones de interés público, pero que, como tal excepción, supone límites e interpretación estrictos.

(Fallo del 12 de diciembre de 1968. Magistrado ponente: doctor *Guillermo Ospina F.*)

280

J

JUECES MUNICIPALES EN LO CIVIL. COMPETENCIA.

El artículo 59 del Decreto-ley número 528 de 1964, al disponer que los Jueces Municipales en lo Civil conocen en una sola instancia de los asuntos contencioso civiles de los juicios de sucesión de mínima cuantía, se limita a establecer una regla de competencia. Es facultad del legislador, al tenor de lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Nacional, señalar la competencia de los Jueces Municipales y el territorio de su jurisdicción. El precepto objeto de acusación, de suyo y en sí mismo considerado, se contrae a atribuir a los mencionados Jueces el conocimiento en una sola instancia de ciertos negocios de mínima cuantía, lo cual es función propia de la ley, pues esa atribución de competencia, y más aún limitada en el grado inferior de la jerarquía jurisdiccional, no implica la abolición de las otras categorías específicas de Jueces que prevé el artículo 157 de la Carta.

(Fallo de julio 6 de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*)

254

JUICIOS DE LANZAMIENTO. DERECHO DE DEFENSA DEL INQUILINO.

Dice el demandante que la Ley 141 de 1961, en cuanto adopta la modificación del artículo 1105 del Código Judicial, viola los artículos 16, 26 y 30 de la Constitución.

No se ha suprimido la autoridad que ha de conocer de los juicios de lanzamiento, y ella —el Juez Municipal— sigue ejerciendo, en este caso, su función protectora de los bienes y derechos de los asociados, de acuerdo con las reglamentaciones legales. Ni se ha suprimido, el derecho que se reconoce al inquilino a defenderse frente a la demanda del arrendador para que se le restituya la cosa arrendada. Solamente, se establecieron nuevos requisitos que ha de cumplir el arrendatario que se oponga al lanzamiento, cuando éste tuviere como causa alguna de las consignadas en los ordinales a), b), d) y e) del artículo 1104 del Código Judicial.

De otra parte, el artículo 26 de la Constitución Nacional se refiere más concretamente al juzgamiento en el campo penal, el que no podrá hacerse sino conforme a la ley preexistente al acto imputado y con la observación plena de las formas propias del juicio. No obstante, “la Corte en sentencias antiguas y recientes de la Sala de Casación en negocios civiles, ha admitido la universalidad de este principio en materias que no pertenecen al ramo penal. Así podría pensarse, por ejemplo, en la inconstitucionalidad de una ley que eliminara de los juicios el derecho de defensa (*Gaceta Judicial*, Tomo XLV, págs. 624 y 625)”. Y como se indicó antes, al demandado no se desconoce la potestad de oponerse, en los juicios de lanzamiento, sino en la forma que condiciona la oposición adoptada por la Ley 141 de 1961.

(Fallo del 16 de diciembre de 1968. Magistrado ponente: doctor *Samuel Barrientos R.*)

285

P

PENSIONES JUBILATORIAS. *Son irrevocables. Derechos adquiridos y meras expectativas.*

Las pensiones jubilatorias, al igual que las remuneratorias y las graciosas ya causadas, son irrevocables. Dondequiera que la ley ha consagrado la jubilación o la pensión en favor de los trabajadores o empleados que cumplan determinado tiempo de servicios, lleguen a cierta edad o reúnan especiales condiciones, se acepta unánimemente que al concurrir esos requisitos surge un derecho perfecto al beneficio. Entonces el

status de jubilado o pensionado, vale decir, el derecho a percibir la pensión en las condiciones contempladas por la ley bajo cuyo imperio se llenaron tales requisitos, no podrá ser desconocido por la nueva ley.

Los doctrinantes de la materia por eso han distinguido entre la vocación jubilatoria y el derecho a la jubilación, o, lo que tiene igual significación, entre la simple expectativa de derecho y el derecho adquirido. En el primer caso, por no haberse cumplido o reunido las condiciones que la ley exige para gozar del beneficio, habrá una mera expectativa de derecho cuyos fundamentos la nueva ley puede libremente modificar para el porvenir. En el segundo evento —el de la jubilación ya causada—, una vez cumplidos todos los presupuestos o condiciones del precepto que establece el beneficio jubilatorio, su titular adquiere un derecho perfecto para disfrutarlo.

(Fallo de marzo 15 de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*) ... 236

S

SITUACION JURIDICA CREADA. DERECHO A LA PENSION DE LOS EXPRESIDENTES.

Existe, pues, una condición: Haber ejercido a cualquier título la Presidencia de la República por un término continuo o discontinuo no inferior a seis (6) meses. Y una consecuencia: Tener una pensión vitalicia de tres mil pesos mensuales, que a partir de la vigencia del Decreto legislativo número 1940 de 1953 (julio 23) era pagadera en dólares o en su equivalente en moneda legal al cambio corriente, siendo de cargo del Tesoro el valor de las primas de cambio correspondientes.

En otros términos: Quienes hasta el 18 de octubre de 1962 —fecha en que empezaron a regir las disposiciones acusadas— hubieran cumplido aquellas condiciones, habían adquirido el derecho de que su pensión vitalicia, si residían en el exterior, fuese pagada en la forma dicha. Cada uno de los Expresidentes que habían llenado los referidos presupuestos, tenía una situación jurídica individual no desconocible ni vulnerable por leyes posteriores. Luego la expresión “*aunque el beneficiario esté en el exterior*”, con la cual termina el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962, resulta violatoria de un derecho adquirido por personas naturales. Y adquirido por leyes civiles, entre las cuales se encuentran las que consagran pensiones, como lo entendió la Corte en fallo de 28 de febrero de 1946, inserto en el Tomo LX de la *Gaceta Judicial*.

Pág.

(Salvamento de voto del doctor *Julio Roncallo A.* Fallo de marzo 15 de 1968) ... 240

Pág.

SITUACION JURIDICA CREADA DEFINITIVAMENTE. DERECHO A LA PENSION DE LOS EXPRESIDENTES DE LA REPUBLICA.

El respeto a “la efectividad de una situación jurídica que la ley previó y ampara”, o a una situación jurídica creada definitivamente, noción comúnmente calificadora del derecho adquirido, no impide que el legislador pueda regular el ejercicio de ese derecho y señalar, por lo tanto, los requisitos para su posterior efectividad. Tal principio emerge con claridad de la previsión contenida en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, en virtud de la cual los derechos nacidos bajo una ley y en conformidad con ella, subsisten bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en todo lo tocante a su extinción, prevalecen las disposiciones de la nueva ley.

Para que un derecho se considere como adquirido es menester que se cumplan las condiciones que la ley ha previsto para su nacimiento, como consecuencia de actos o hechos jurídicos que lo generan. Ahora bien: de conformidad con las normas que disciplinan la materia, la concesión de la pensión de los Expresidentes y el derecho a la misma no incluyen como elemento constitutivo de ese status la residencia en el exterior y el pago en dólares, porque se trata de un hecho posterior al nacimiento del derecho, dependiente de la voluntad del pensionado, puramente contingente, y que al no afectar en consecuencia una situación jurídica concreta, sino el ejercicio del derecho, queda sometido al imperio de la ley nueva.

(Fallo de marzo 15 de 1968. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Zambrano*) ... 236

SUPERINTENDENCIA BANCARIA. Ejecuta las leyes relacionadas con los establecimientos bancarios. Extralimitación del numeral 15 del artículo 120 de la Carta.

El numeral 15 del artículo 120 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el “ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes”. El colon final que subraya excluye expresamente el empleo de medios que no estén legalmente autorizados.

Pág.

Pág.

A partir de la expedición de la Ley 45 de 1923, la precitada atribución presidencial se encuentra delegada en la Superintendencia Bancaria. Esta ley ofrece también una interpretación auténtica del precepto constitucional que desarrolla, al expresar: "Artículo 19. Créase dependiente del Gobierno una Sección Bancaria encargada de la ejecución de las leyes que se relacionan con los bancos comerciales, hipotecarios, el Banco de la República, y todos los demás establecimientos que hagan negocios bancarios en Colombia.

El jefe de dicha Sección se llamará Superintendente Bancario; será colombiano y tendrá la

supervigilancia de todos aquellos establecimientos bancarios, y ejercerá todas las facultades y cumplirá todas las obligaciones que se le confieran e impongan por la ley". (Se subraya).

Es así que no existe ley alguna que autorice al Gobierno ni a la Superintendencia Bancaria para fijar las tarifas de los bancos para los servicios que presten, luego aquél, al expedir el decreto acusado también violó por extralimitación el numeral 15 del artículo 120 de la Carta.

(Fallo de mayo 2 de 1968. Magistrado ponente: doctor Guillermo Ospina Fernández)

246

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTE
LIBRO EN NOVIEMBRE DE 1982.