REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

TOMO CLX

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1979

BOGOTA, D. E., — IMPRENTA NACIONAL — 1983

CONSEJO DE ESTADO - BIBLIOTECA

DONAC. _____
CANJE _____
COMP Fondo.
VALOR $_____ No. _____
FECHA INGRESO 26 JUN. 1999

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

SALA PLENA

Doctores JOSE MARIA ESGUERRA SAMPER, **Presidente.**

JOSE MARIA VELASCO GUERRERO, **Vicepresidente.**

Carlos Guillermo Rojas Vargas, Secretario.

SALA CIVIL

Doctores GERMAN GIRALDO ZULUAGA, **Presidente.**

Carlos Guillermo Rojas Vargas, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **José María Esguerra Samper.**

Germán Giraldo Zuluaga.

Héctor Gómez Uribe.

Humberto Murcia Ballén.

Alberto Ospina Botero.

Ricardo Uribe Holguín.

SALA PENAL

Doctores FABIO CALDERON BOTERO, **Presidente.**

Alberto Mora Cogollos, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Fabio Calderón Botero.**

Dante Luis Fiorillo Porras.

Gustavo Gómez Velásquez.

Alvaro Luna Gómez.

Luis Enrique Romero Soto.

Alfonso Reyes Echandía.

Pedro Elías Serrano Abadía.

Darío Velásquez Gaviria.

SALA LABORAL

Doctores **JERONIMO ARGAEZ CASTELLO, Presidente.**

Vicente Mejía Osorio, Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Jerónimo Argáez Castello.**

César Ayerbe Chaux.

José Eduardo Gnecco Correa.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Juan Hernández Sáenz.

Fernando Uribe Restrepo.

SALA CONSTITUCIONAL

Doctores **LUIS CARLOS SACHICA, Presidente.**

Luis F. Serrano A., Secretario.

MAGISTRADOS: Doctores **Miguel Lleras Pizarro.**

Luis Carlos Sáchica.

Luis Sarmiento Buitrago.

Hernando Tapias Rocha, hasta febrero 28 de 1979.

Gonzalo Vargas Rubiano.

RELATORIA

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

Hernán Prieto Rincón, Sala Penal.

Hernando Guevara Peñafiel, Sala Civil.

Miguel A. Roa Castelblanco, Sala Constitucional.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

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

TOMO CLX — Bogotá — Colombia — Año de 1979 — Número 2401

PROPOSICIONES APROBADAS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DURANTE EL AÑO DE 1979 POR UNANIMIDAD DENTRO DE SUS SESIONES DE SALA PLENA

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deplora el sensible fallecimiento de la distinguida dama doña Elena Montoya de Hernández Arbeláez y presenta a sus hijos el honorable Magistrado doctor Juan Hernández Sáenz a su señora Clemencia Roa de Hernández Sáenz, e hijos, al doctor Alberto Hernández Sáenz, señora e hijos, al doctor Luis Hernández Sáenz y a los demás miembros de su familia la expresión de su sincera condolencia por este doloroso acontecimiento". (Sesión del día 25 de enero).

"La Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento del insigne jurista y gran historiador doctor Carlos Arturo Díaz y hace llegar a su viuda doña Susana Rubio de Díaz y a sus hijos, doña Clemencia y a los doctores Alberto y Hernando Díaz Rubio, su más sentida condolencia". (Sesión del día 31 de enero).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia expresa su profunda gratitud a los Magistrados doctores Luis Sarmiento Buitrago y José Eduardo Gnecco Correa, quienes, en su orden, ejercieron la Presidencia y la Vicepresidencia de la corporación, por la manera ecuánime, inteligente y eficaz con que actuaron en provecho de los altos designios que constitucionalmente le corresponden a la Corte y al mantenimiento de su prestigio como cúspide digna de la Rama Jurisdiccional del Poder Público". (Sesión del día 3 de febrero).

"La Corte Suprema de Justicia expresa su profundo sentimiento de pesar por la muerte de la esclarecida dama doña Temilda Buitrago de Sarmiento, madre del Presidente de la corporación doctor Luis Sarmiento Buitrago, y hace llegar a éste, a su señora esposa y a toda su familia, su más sentida condolencia. Copia de esta proposición será puesta en manos del doctor Sarmiento Buitrago por la Sala de Gobierno".

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento del doctor Hernando Gómez Mejía, ilustre jurista y brillante profesor universitario quien fue Magistrado del Tribunal Superior de Manizales durante varios períodos, Fiscal del Consejo de Estado y Magistrado de la misma corporación y le expresa a su señora esposa doña Lucía de Gómez Mejía y a sus hijos la más sincera expresión de pesar". (Sesión del día 15 de febrero).

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión plena de esta fecha deplora el fallecimiento del doctor Héctor Martínez Guerra quien desempeñara con decoro y pulcritud las altas funciones de Magistrado de esta corporación y de Consejero de Estado habiendo sido erudito profesor de derecho y destacado hombre público. Copia de esta moción será enviada en nota de estilo a la viuda señora Judith Puyana de Martínez, a sus hijos y a la Gobernación de Nariño". (Sesión del día 4 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia deplora profundamente el fallecimiento de la señorita Emma Fajardo Pinzón, cuya vida fue acabado ejemplo de virtudes cristianas, y hace llegar a su hermano el doctor Gustavo Fajardo Pinzón, distinguido ex Magistrado de esta corporación y a su familia la manifestación de su sincera condolencia". (Sesión del día 16 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia deja testimonio en el acta de su sesión plenaria de hoy de su profundo pesar por el fallecimiento del doctor Ricardo Jordán Jiménez acaecido recientemente en la República de Italia. Fue el doctor Jordán Jiménez, al través de su dilatada existencia, un cultivador de la ciencia jurídica, especialmente en el campo de las disciplinas penales en las que llegó a ser un verdadero maestro. Honró la investidura de Magistrado tanto en Tribunales Superiores como en esta corporación de la cual fue esclarecido miembro durante varios lustros, y en todos los actos de su vida fue arquetipo de ciudadano y de hombre de bien.

"Comuníquese esta proposición en nota de estilo a la señora viuda doña Lola Echeverri de Jordán e hijas y a los señores Gobernadores del Departamento del Valle y al Alcalde de la ciudad de Cali, de donde fue oriundo el doctor Jordán Jiménez.

"La Presidencia dispondrá la celebración de solemnes honras en memoria del extinto". (Sesión del día 31 de mayo).

"La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Considerando:

1º Que independientemente de sus valores arquitectónicos el Palacio de Justicia se proyectó y construyó sin orificios para ventilación natural;

2º Que se instaló un sistema de ventilación o aireación forzada para todas sus estancias;

3º Que en ningún momento ha funcionado tal sistema de aireación porque las máquinas compresoras e impulsoras de aire no tienen capacidad suficiente para hacerlo;

4º Que la ausencia constante de ventilación crea anoxia en el personal que en este edificio labora y por tanto disminuye la capacidad de trabajo y el consecuente deseable rendimiento,

Resuelve:

1º Rogar al Ministro de Justicia que revise toda la actuación administrativa que permitió dar como bien instalado el sistema de ventilación a fin de que se exijan las responsabilidades correspondientes;

2º Que tome las medidas necesarias para que se repare el defecto anotado y que entre tanto se mantengan abiertas las dos únicas puertas disponibles que son las que dan acceso al patio general del primer piso, para que a las oficinas llegue, por ahora, algo de aire;

3º Agradézcase al Ministro de Justicia lo que efectivamente logre hacer en el sentido indicado.

Por la Presidencia transcríbase atenta y cordialmente al Ministro de Justicia y publíquese". (Sesión del día 11 de julio.)

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia lamenta profundamente el sensible fallecimiento del distinguido matrimonio de don Manuel Enrique Daza y doña Sixta Tulia Alvarez de Daza y presenta a su hijo el honorable Magistrado doctor Manuel Enrique Daza Alvarez, a su señora doña Helen de Daza e hijos y demás familiares, sus manifestaciones de sincera condolencia por este lamentable suceso. Transcríbase esta proposición en nota de estilo al Magistrado doctor Manuel Enrique Daza Alvarez, su señora, sus hijos y demás familiares". (Sesión del día 14 de julio).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión plenaria de esta fecha, deplora el fallecimiento del Magistrado del Tribunal Superior de Tunja doctor Alfonso Mariño Camargo, ocurrido cuando presidía con decoro y pulcritud esa corporación. Igualmente destaca sus altas calidades de jurista y de eminente ciudadano. Transcríbase esta providencia al Tribunal Superior de Tunja, a la señora Rosa Andrade viuda de Mariño y a sus hijos". (Sesión del día 14 de agosto).

"La Corte Suprema de Justicia, en su sesión ordinaria de hoy deplora el fallecimiento del señor doctor Ernesto Andrade Cárdenas, Magistrado del Tribunal Superior de Pasto y miembro muy distinguido de la sociedad nariñense a la que sirvió igualmente como Gobernador del Departamento, Alcalde de la ciudad y profesor universitario. Copia de esta proposición, en nota de estilo será entregada por el Presidente del Tribunal Superior de Pasto a la señora Luz Restrepo de Andrade y a sus hijos Ernesto José, Alvaro Vicente, Juan Guillermo, Ana Elisa y Luz Angela". (Sesión del día 11 de septiembre).

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión plenaria del día de hoy registra con profundo

pesar el fallecimiento del señor Vicealmirante Rubén Piedrahíta Arango quien luego de brillante carrera naval, formó parte de la Junta Militar que presidió temporalmente los destinos del país, y quien así mismo actuó siempre con lujo de competencia y de patriotismo en todas las misiones que tuvo a su cargo. Por la Presidencia, se enviará en nota de estilo copia de esta proposición al señor Presidente de la República, y a la viuda del ilustre extinto señora doña Clement de Piedrahíta y a su familia". (Sesión del día 12 de septiembre).

"La Corte Suprema de Justicia, reunida en Sala Plena, deplora el fallecimiento del muy distinguido Magistrado y Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, doctor Efraín Córdoba Castilla, quien consagró su meritoria existencia a la judicatura, la ejerció con brillo y la enalteció con su ilustración, rectitud, eficiencia y carácter. Repudia y condena el acto criminal que privó de la vida al doctor Córdoba Castilla, manifiesta preocupación y alarma por su ocurrencia e impetra a las autoridades la debida protección para los servidores de la justicia, expresa a su señora esposa, doña Ligia Calderón de Córdoba, a sus hijos y familiares sus sentimientos de condolencia y solidaridad. Transcríbase en nota de estilo a la señora viuda del doctor Córdoba y a sus hijos, y comuníquese a los señores Ministros de Gobierno y de Justicia y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar". (Sesión del día 25 de septiembre).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, registra con especial complacencia el octogenario cumpleaños del doctor Gustavo Fajardo Pinzón, quien presidió la Corte Suprema con decoro y eficacia admirables, hizo aportes valiosos a la doctrina civil de la corporación, a través de su brillante inteligencia, eminentes conocimientos jurídicos como sabio profesor universitario, pulcro y docto profesional del derecho y caballero intachable, que ahora ejerce la Presidencia de la Corte Electoral con patriotismo y honestidad inmaculados y le expresa las más cordiales felicitaciones con motivo de tan grata celebración". (Sesión del día 9 de octubre).

"La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deplora en la forma más profunda el sensible fallecimiento del señor doctor Luis Francisco Cuervo Riaño, eminente jurista y profesor universitario, quien honró a la Corte como Conjuez y le dio lustre con su inmensa versación jurídica. Y hace llegar a su cónyuge doña Alicia Santamaría de Cuervo, a sus hijos Adriana de Forero, Luis Felipe, Leonor, Angela, Martha Cuervo Santamaría y a sus hermanas María Luisa Cuervo R., Alicia de Narváez e Inés Josefina de Balen su más sincera expresión de condolencia". (Sesión del día 17 de octubre).

"La Corte Suprema de Justicia en consideción a que el día once de los corrientes cumple ochenta años el doctor Antonio Rocha, expresa sus profundos sentimientos de admiración y respeto por quien, en el dilatado lapso de su luminosa existencia, ha demostrado ser maestro de juventudes, arquetipo de juristas, Magistrado eximio por su sabiduría y su conciencia, repúblico eminente, y quien, por último, ha inscrito ya su nombre entre los grandes de Colombia". (Sesión del día 14 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia deplora el fallecimiento del señor doctor Luis Carlos Zambrano, ilustre hombre público, eximio jurista y caballero ejemplar quien honró la magistratura y la presidencia de esta corporación, sirvió a Colombia y a su departamento desde muy señaladas posiciones públicas, entre las cuales cabe destacar la Rectoría de la Universidad del Cauca. Comuníquese esta proposición en nota de estilo a sus hermanos Jaime Paredes Pardo y Lola Llano de Paredes; Alina Muñoz de Zambrano; Lorenzo Gamba y Claudia Paredes de Gamba; Claudia Morales y María Cristina de Paredes". (Sesión del día 14 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, deplora el fallecimiento del doctor Oliverio Riaño Leal, Magistrado del Tribunal Superior de Tunja, quien sirvió a la justicia con eficacia y decoro. Comuníquese a la esposa señora Carmen Rosa Eslava de Riaño, a sus hijos y familiares". (Sesión del día 29 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia en su sesión de esta fecha registra con especial satisfacción la condecoración que hoy se ha otorgado al ex Magistrado de esta corporación doctor Hernando Tapias Rocha por Su Majestad el Rey Balduino de Bélgica, como Caballero de la Corona y con tal motivo le expresa su congratulación". (Sesión celebrada el día 29 de noviembre).

"La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, deplora el fallecimiento del doctor José Jaramillo Giraldo, quien como Magistrado de esta corporación prestó sus servicios con sabiduría y decoro. Comuníquese a su esposa señora Soledad de Jaramillo, a sus hijos y familiares". (Sesión del día 3 de diciembre).

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

Exequibles el primero y el segundo incisos del artículo 5º del Decreto 1313 de 1978, así como su artículo 9º, e inexequible el tercer inciso del artículo 5º.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 3.

El ciudadano Horacio Perdomo Parada, en su propio nombre y en representación de los ciudadanos Josefina Iguarán, Esaú Moreno Martínez, Heliodoro Agudelo Rivera y Pablo Hernández, en escrito presentado el 1º de septiembre de 1978, ejercita ante la Corte la acción establecida en el artículo 214 de la Constitución para solicitarle la declaración de inexequibilidad de los artículos 5º y 9º del Decreto 1313 de 6 de julio de 1978, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 5ª del mismo año.

El siguiente es el texto de las disposiciones acusadas:

"DECRETO NUMERO 1313 DE 1978

"(julio 6)

"por el cual se modifica el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

"*Decreta:*

"....

"Artículo 5º *De la sujeción al sistema de clasificación y remuneración.* Las convenciones colectivas que el Instituto de Seguros Sociales celebre con los funcionarios de seguridad social para modificar las asignaciones básicas de sus cargos, deberán respetar tanto el sistema de clasificación como las relaciones entre denominación, clases y grados que establece este decreto.

"Las convenciones que celebre el Instituto de Seguros Sociales con los funcionarios de seguridad social, requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.

"El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo.

"....

"Artículo 9º *De la aplicación del sistema de clasificación y remuneración a los actuales funcionarios.* Los funcionarios actualmente vinculados al Instituto de Seguros Sociales que al ser incorporados al sistema de clasificación y remuneración que establece este decreto tengan una asignación básica superior a la fijada para el cargo al cual se van a incorporar, seguirán percibiendo esta remuneración mientras permanezcan en el mismo empleo". (*Diario Oficial* número 35062 de 26 de julio de 1978).

La referida demanda fue admitida por providencia del 6 de septiembre de 1978 y tuvo el trámite ordenado en el Decreto 432 de 1969.

El señor Procurador General de la Nación emitió el concepto número 347, fechado el 10 de octubre de 1978, en el sentido de que las normas impugnadas son constitucionales.

El actor considera que las normas cuyo examen de constitucionalidad plantea violan el ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución, así como el 55 del mismo estatuto. En concreto, estima que la Ley 5ª de 1978 no dio facultades al

Gobierno para dictar regulaciones sobre convenciones colectivas y que, al expedir disposiciones sobre las que celebre el Instituto de Seguros Sociales con "funcionarios de seguridad social" para modificar las asignaciones básicas señaladas a sus cargos, extralimita aquellas facultades, lo cual, además, implica modificación del Código Sustantivo del Trabajo.

En lo tocante a la violación del artículo 55 citado, el demandante sostiene que se produce precisamente por la modificación de normas del referido código, materia cuya competencia corresponde al Congreso Nacional, mediante ley, o al Gobierno pero con facultades extraordinarias expresas y precisas.

Consideraciones de la Corte.

Debe observarse, en primer término, que las normas acusadas fueron expedidas dentro de los límites temporales fijados para el ejercicio de las facultades extraordinarias por la Ley 5ª de 1978.

Las facultades de la ley mencionada fueron conferidas, según la enumeración de su contenido, "para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal". Al precisar estas facultades en su articulado, se encuentra que el artículo 1º de la Ley 5ª citada, en su ordinal primero autoriza para "fijar, con retroactividad al 1º de enero de 1978, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos", y luego en el ordinal 5º para "revisar y modificar las reglas generales a las cuales deben sujetarse las entidades de la Administración Pública del orden nacional en la aplicación de las normas sobre las asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal".

El contenido del artículo 5º acusado presenta tres aspectos:

a) Una regulación de la facultad de contratación colectiva otorgada a los funcionarios de Seguridad Social, ya que en la modificación de las asignaciones básicas de sus cargos, objeto de aquéllas, "deberán (los funcionarios y el Instituto) respetar tanto el sistema de clasificación como las relaciones entre denominación, clases y grados que establece este decreto", pero sin afectar esa capacidad de determinación de tales asignaciones mediante contrato;

b) Un condicionamiento de las referidas convenciones a la aprobación del Gobierno, y

c) Una autorización al Gobierno para reglamentar el procedimiento de suscripción de dichas convenciones.

Si se hace la confrontación entre las facultades de la Ley 5ª y el contenido del artículo 5º del Decreto 1313, se observa lo siguiente:

La facultad del ordinal 1º de la Ley 5ª no comprende entre los organismos a los cuales debía ser aplicada los establecimientos públicos, que es el carácter que tiene por ley el ISS, pues sólo se refiere a la Rama Ejecutiva del Poder Público, esto es, a los Ministerios y Departamentos Administrativos, que son las entidades que la integran, pero no a las entidades descentralizadas adscritas a esos Ministerios y Departamentos, que es la relación existente entre uno y otro tipo de organismos.

No puede entenderse, pues, que el concepto "unidades administrativas especiales" incluido en el literal a) del artículo 1º de la Ley 5ª pueda extenderse a los establecimientos públicos, pues tales unidades son definidas por el artículo 1º del Decreto 1050 de 1968, así:

"....

"Además, el Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un Ministerio o Departamento Administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario".

"....".

De la anterior transcripción se deduce que las facultades del ordinal 1º del artículo 1º de la Ley 5ª no podían ejercitarse en relación con el ISS. Y, por tanto, las prescripciones acusadas no pueden fundarse en ellas, y además, el sistema contractual excluye la fijación y cambio unilateral de asignaciones.

En cambio, la Corte considera que el contenido del artículo 5º acusado no excede las facultades otorgadas en el ordinal 5º de la Ley 5ª, porque se refieren a la "Administración Nacional", concepto que sí engloba los establecimientos públicos. Esto es evidente con la simple lectura del ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución cuando dispone que, al Congreso corresponde, por medio de leyes, "determinar la estructura de la Administración Nacional me-

diante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y *Establecimientos Públicos,* y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos así como el régimen de sus prestaciones sociales''. Como las facultades de la Ley 5ª, artículo 1º, ordinal 5º, se otorgan precisamente para revisar y modificar las reglas a las que deben sujetarse esas entidades en la aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales de su personal, se observa que el artículo 5º, inciso primero, no hace otra cosa que establecer precisamente una regla especial de aplicación del sistema salarial de los funcionarios de seguridad social, refiriéndola a las regulaciones generales vigentes sobre clasificación de empleos y a las relaciones entre denominación, clases y grados del sistema salarial que se establece.

Se reitera que no hay violación ni del artículo 118-8 ni del 55 de la Constitución, porque la regulación del régimen salarial en los establecimientos públicos nacionales es competencia legislativa del Congreso que puede atribuirse al Gobierno como legislador extraordinario, y que éste no excedió las facultades de la Ley 5ª por cuanto simplemente condiciona en los aspectos técnicos de clasificación, denominación, clases y grados, no en el aspecto económico, el régimen salarial convencional de los funcionarios de seguridad social al señalado por la ley, sometiendo la capacidad de contratación a esas limitaciones generales.

Por tanto el primer inciso del artículo 5º del Decreto 1313 de 1978 se ajusta a las facultades de la Ley 5ª del mismo año.

Consideraciones semejantes deben hacerse en relación con el inciso segundo del mencionado artículo 5º, pues es simple complemento de la regulación que trae el primero sobre las convenciones de que se viene tratando. En efecto: si tales convenciones son la forma para establecer las asignaciones básicas de los funcionarios de seguridad social, con base en las facultades de la Ley 5ª puede no solo condicionarse esa contratación en la forma en que lo hace la primera parte del artículo 5º, sino también establecer que esas convenciones deben sujetarse a la aprobación del Gobierno, para que pueda establecer si se han respetado las reglas sobre clasificación, denominación, clases y grados que establece el Decreto 1313 que se viene estudiando.

Esto es, que el inciso segundo que se estudia es igualmente constitucional.

Pero, por el contrario, el inciso final que autoriza al Gobierno para que reglamente posteriormente el procedimiento de suscripción de aquellas convenciones, es inexequible en cuanto no es ejercicio directo de las facultades extraordinarias de la Ley 5ª que han debido utilizarse para dictar tal reglamentación y no para posponerla. Se añade que las reglas procedimentales no competen a la potestad reglamentaria común del Presidente de la República, ya que son la garantía del derecho a la contratación y de su ejercicio autónomo, por lo cual son competencia legislativa. Debe aclararse, sin embargo, que esto no afecta la potestad reglamentaria del Presidente de la República para dictar los reglamentos que exija el cumplimiento de las disposiciones que se declaran exequibles en el presente fallo.

En lo referente al artículo 9º acusado, la Corte lo considera exequible con base en lo analizado para el primer inciso del artículo 5º, o sea, en cuanto se trata de una norma de aplicación del régimen salarial, contentiva de una previsión o aclaración necesaria, frente al cambio de asignaciones básicas, tendientes a salvaguardar las mejoras de sueldos obtenidas por algunos funcionarios.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECIDE DECLARAR EXEQUIBLES el primero y el segundo incisos del artículo 5º del Decreto 1313 de 1978, ''por el cual se modifica el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones'', así como su artículo 9º, e INEXEQUIBLE el tercer inciso del artículo 5º acabado de citar, que dice:

''El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo''.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Hernando Tapias Rocha, Luis Enrique Romero Soto, Pedro Elías Serrano Abadía,

Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Luis Sarmiento Buitrago, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, Antonio Alvira Jácome, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Pérez Delgado, Luis Carlos Sáchica, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

REFORMA CONSTITUCIONAL

Inhibición de la Corte para decidir sobre el fondo de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 13 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 5.

El ciudadano Bernardo Elejalde Toro, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 214 de la Constitución, mediante escrito presentado el 30 de octubre de 1978, solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13, 14 y 28 del Acto legislativo número 1 de 1963, cuyo texto es el siguiente:

"ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 1 DE 1968

"(diciembre 11)

"por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

"El Congreso de Colombia,

"*Decreta:*

"....

"Artículo 13. El artículo 77 de la Constitución Nacional quedará así:

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

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

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

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

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

"Artículo 14. El artículo 80 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten.

"Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras.

"En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4º del artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o

la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

"Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

"Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

"La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

"La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurran, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas".

"....

"Artículo 28. El artículo 101 de la Constitución Nacional, quedará así:

"A partir del 20 de julio de 1970 los miembros de la Cámara de Representantes durarán en ejercicio de sus funciones cuatro años y serán reelegibles indefinidamente".

La referida demanda se admitió por auto del 7 de noviembre de 1978, en el cual se ordenaron las pruebas pertinentes y darle el trámite prescrito en el Decreto 432 de 1969.

El actor considera que las disposiciones acusadas infringen el artículo 218 de la Constitución y el 13 del Plebiscito de 1967. Sustancialmente, el peticionario radica la violación constitucional en que las disposiciones transcritas fueron discutidas y aprobadas en la primera legislatura en sesiones que él califica como "extraordinarias", contrariando los ordenamientos que estima vulnerados.

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación, en el concepto número 355 fechado el 29 de enero del año en curso considera que no hay infracción constitucional por el vicio procedimental alegado, fundándose en el carácter especial y en las funciones que tenía el Congreso bajo la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1960 que modificó el artículo 121 de la Constitución, de acuerdo con el fallo de esta Corte proferido el 25 de mayo de 1961.

II — *Consideraciones de la Corte*

La Corte considera, en primer término, que es competente para conocer de la acción interpuesta, como ya lo estableció en su fallo del 5 de mayo de 1978.

De las afirmaciones hechas por el demandante, resulta que los tres artículos acusados, junto con los demás incluidos en los respectivos proyectos de Actos legislativos de que forman parte, estarían afectados por el mismo vicio de procedimiento en su formación.

Pero, como de ser valederas tales aseveraciones, la Corte al entrar a determinar si tal circunstancia configura infracción de la Constitución, en caso afirmativo solo podría declarar la inexequibilidad de los artículos demandados, dejando vigentes las demás disposiciones presuntamente afectadas por iguales vicios de procedimiento en su trámite y aprobación, lo cual es inconducente, debe abstenerse de fallar la petición que estudia, considerándola inepta por no haber sido formulada integralmente.

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

Resuelve:

Declararse inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda, por ineptitud sustantiva de la misma.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Humberto Murcia Ballén, Hernando Tapias Rocha, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Antonio Alvira Jácome, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Hernando Rojas Otálora, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

REFORMA CONSTITUCIONAL

La Corte se declara inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 13 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome.*

Aprobada por Acta número 5.

El ciudadano César Castro Perdomo, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución, ha solicitado la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 2, 3, 4, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Acto legislativo número 1 de 1968 sobre régimen de las entidades territoriales.

Tenor de las disposiciones acusadas:

"ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 1 DE 1968
"(diciembre 12)

"por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 2º El artículo 5º de la Constitución Nacional, quedará así: Son entidades territoriales de la República, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquéllos y éstas.

"La Ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

"1) Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar el nuevo departamento;

"2) Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la nación.

"A partir del año siguiente al de la vigencia de este Acto legislativo, las bases de población y renta se aumentarán en un cuatro y quince por ciento, respectivamente;

"3) Que aquél o aquéllos de que fuere segregado, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo departamento;

"4) Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento;

"5) Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

"La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

"La ley podrá segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, o para erigirlo en intendencia o comisaría, teniendo en cuenta la opinión favorable de los Concejos Municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los departamentos interesados y siempre que aquél o aquéllos de que fueren segregados quede cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para un nuevo departamento en el momento de su creación.

"La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

"Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

"Los Actos legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de departamentos o eximan de alguna de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara".

"Artículo 3º El artículo 6º de la Constitución Nacional, quedará así:

"Las intendencias y comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los municipios que las integran.

"El legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural del Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para las restantes porciones insulares del territorio nacional.

"La ley podrá crear y suprimir intendencias y comisarías; anexarlas total o parcialmente entre sí o a los departamentos, y darles estatutos especiales.

"La ley podrá erigir en departamentos las intendencias y comisarías, si se llenan las condiciones que establece el artículo anterior, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta por él señaladas".

"Artículo 4º El artículo 7º de la Constitución Nacional, quedará así:

"Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público.

"Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

"Artículo 49. El artículo 154 de la Constitución Nacional, quedará así:

"En cada departamento habrá un Tribunal Administrativo. La ley determinará las funciones y el número de Magistrados.

"Las calidades, las asignaciones y el período de sus miembros serán los señalados para Magistrados de Tribunales Superiores".

"Artículo 52. El artículo 181 de la Constitución Nacional, quedará así:

"En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional.

"El Gobernador, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el departamento los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiere el Presidente de la República".

"Artículo 53. El artículo 182 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de su servicio y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

"El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población".

"Artículo 54. El artículo 183 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías de la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades".

"Artículo 55. El artículo 185 de la Constitución Nacional, quedará así:

"En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será igual al de los principales, y reemplazarán

a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral. Para ser Diputado se requieren las mismas calidades que para ser Representante.

"Las Asambleas se reunirán ordinariamente cada año en la capital del departamento, por un término de dos meses. Los Gobernadores podrán convocarlas a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que ellos les sometan.

"La ley fijará la fecha de las sesiones ordinarias y el régimen de incompatibilidades de los Diputados".

"Artículo 56. El artículo 186 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Los Senadores y los Representantes tendrán voz en los organismos departamentales de planeación que organice la ley".

"Artículo 57. El artículo 187 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas:

"1º Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento;

"2º Fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales;

"3º Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la nación o a los municipios;

"4º Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los Distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley;

"5º Determinar, a iniciativa del Gobernador, las estructuras de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo;

"6º Crear, a iniciativa del Gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley;

"7º Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del departamento y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador;

"8º Organizar la Contraloría Departamental y elegir Contralor para un período de dos años;

"9º Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

"10. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas, y

"11. Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes".

"Parágrafo. En los casos de los ordinales 5º, 6º y 7º las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden".

"Artículo 58. El artículo 189 de la Constitución Nacional, quedará así:

"La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas a que se refiere el ordinal 2º del artículo 187.

"Igualmente, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios, y podrá también, atendiendo sus categorías conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias.

"Parágrafo. En el Distrito Especial de Bogotá, la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre las materias a que se refieren los ordinales 2º y 7º del artículo 187 corresponde al Alcalde".

"Artículo 59. El artículo 190 de la Constitución Nacional, quedará así:

"La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los Diputados, gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías Departamentales.

"La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a Contralorías Municipales.

"Para ser elegido Contralor Departamental se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 25 años y ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras o haber ejercido el cargo de Contralor en propiedad".

"Artículo 60. El artículo 194 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Son atribuciones del Gobernador:

"1ª Cumplir y hacer que se cumplan en el departamento los decretos y órdenes del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas;

"2ª Dirigir la acción administrativa en el departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración;

"3ª Presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuesto de rentas y gastos;

"4ª Llevar la voz del departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley;

"5ª Auxiliar la justicia como lo determine la ley;

"6ª Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

"Los representantes del departamento en las Juntas Directivas de tales organismos y los Directores o Gerentes de los mismos, son agentes del Gobernador, con excepción de los representantes designados por las Asambleas;

"7ª Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas, en la forma legal;

"8ª Revisar los actos de los Concejos Municipales y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad;

"9ª Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5º del artículo 187.

"El Gobernador no podrá crear con cargo al Tesoro Departamental obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la Asamblea;

"10. Las demás que la Constitución y las leyes establezcan".

"Artículo 61. El artículo 196 de la Constitución Nacional, quedará así:

"En cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendiendo la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los Concejales principales, y reemplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

"La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los Concejales y la época de sesiones ordinarias de los Concejos.

"Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley".

"Artículo 62. El artículo 197 de la Constitución Nacional, quedará así:

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

"1ª Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito;

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

"3ª Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferen-

tes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;

"4ª Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley;

"5ª Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde;

"6ª Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine;

"7ª Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos, y

"8ª Ejercer las demás funciones que la ley les señale".

"Artículo 63. El artículo 198 de la Constitución Nacional, quedará así:

"La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

"Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

"La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran".

Disposiciones violadas y concepto de la violación

El demandante considera que las normas acusadas violan el artículo 13 del Plebiscito de 1957 y el artículo 218 de la Constitución Nacional.

Dicen las normas invocadas:

"Artículo 13 Plebiscito de 1957:

"En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución".

"Artículo 218 de la Constitución refrendada por el Plebiscito:

"La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

"El concepto de la violación lo hago consistir en que las normas demandadas no fueron aprobadas por el *Congreso* en la primera vuelta legislativa durante las sesiones *ordinarias,* como lo ordena el artículo 218 de la Constitución, sino que lo fueron en las sesiones *extraordinarias* que terminaron en la Cámara de Representantes el 29 de febrero de 1968, en la Comisión Primera del Senado en las sesiones extraordinarias que terminaron el 16 de mayo de 1968, y en el honorable Senado de la República en las sesiones extraordinarias que terminaron el día 27 de junio de 1968, como se deduce de los considerandos del Decreto 1092 de 1968 (julio 16) por el cual se ordenó la publicación del proyecto de acto legislativo 'por el cual se reforma la Constitución Nacional', y como consta en las actas de las sesiones respectivas".

Concepto del Procurador

El Jefe del Ministerio Público en su concepto número 346 de fecha 6 de octubre de 1978, opina que, hay ineptitud sustantiva de la demanda porque estando afectados del mismo vicio todos los preceptos del Acto legislativo acusado, sólo se pide la inexequibilidad de algunos de ellos y que por lo mismo la Corte no debe pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada.

Consideraciones de la Corte

No está al arbitrio del Congreso escoger el procedimiento para reformar la Constitución

puesto que el artículo 218 de élla lo señala así: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

Entonces, si a la Corte Suprema de Justicia se le ha confiado la guarda de la Constitución según el artículo 214 de la misma, y si conforme al artículo 218, la reforma de la Carta únicamente puede hacerse en los términos señalados en él, resulta evidente de estas premisas que la Corte tiene la competencia para conocer de la demanda, puesto que se aduce como fundamento sustancial para que prospere la tacha, el no haberse expedido el Acto legislativo con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 218 citado.

No significa lo anterior que la Corte se convierta en constituyente, por conocer de los vicios formales en la expedición de una reforma constitucional, porque no se está pronunciando sobre el Acto legislativo en sí, sino que está ejerciendo el deber que le impone el artículo 214 de la Carta, para que como su guardián, vea que se cumpla una norma constitucional, en este caso el artículo citado.

Esta afirmación, que la Corte tiene competencia para conocer de los vicios formales en la expedición de una reforma constitucional, ya lo había expresado la Corte en fallo de mayo 5 de 1978.

De las afirmaciones hechas por el demandante, resulta que los artículos acusados, junto con los demás incluidos en los respectivos proyectos de actos legislativos de que forman parte, estarían afectados por el mismo vicio de procedimiento en su formación.

Pero como, de ser valederas tales aseveraciones, la Corte al entrar a determinar si tal circunstancia configura infracción de la Constitución, en caso afirmativo solo podrá declarar la inexequibilidad de los artículos demandados, dejando vigentes las demás disposiciones presuntamente afectadas por iguales vicios de procedimiento en su trámite y aprobación, lo cual es inconducente, debe abstenerse de fallar la petición que estudia, considerándola inepta por no haber sido formulada integralmente.

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

Resuelve:

Declararse inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda, por ineptitud sustantiva de la misma.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Hernando Tapias Rocha, Luis Enrique Romero Soto, Pedro Elías Serrano Abadía, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, Antonio Alvira Jácome, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Hernando Rojas Otálora.

CUANDO AL PROFERIRSE SENTENCIA EN UN PROCESO CIVIL EXISTA OTRA CLASE DE PROCESO QUE AFECTE LA PRIMERA

La Corte se abstiene de decidir, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 13 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha.*

Aprobado por Acta número 5.

I. El ciudadano Agustín Castillo Zárate, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, demandó de la Corte la declaración de inexequibilidad del numeral segundo del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970), únicamente en cuanto a la parte según la cual es posible disponer la suspensión del proceso civil cuando existe ante el Contencioso Administrativo una demanda de nulidad de un acto administrativo de contenido particular.

II. La parte acusada de la norma es la siguiente, que se subraya:

"Artículo 170.

"*El juez decretará la suspensión del proceso:*

"1. .....

"2. *Cuando la decisión que deba tomarse en la sentencia* dependa de la que haya de adoptarse en otro proceso civil, o *de un acto administrativo de alcance particular cuya nulidad esté pendiente del resultado de un proceso contencioso administrativo,* salvo lo dispuesto en los Códigos Civil y de Comercio.

"....."

III. Para fundar la acusación contra la norma transcrita el demandante considera que infringe el artículo 141-3 de la Constitución Nacional por las siguientes razones:

a) Dicho artículo atribuye al Consejo de Estado "las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

b) El juzgamiento de los actos, operaciones y hechos administrativos corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciéndose la institución de la suspensión provisional de los actos administrativos "para restarles efectos cuando, existiendo determinados presupuestos procesales, ha de esperarse a la decisión que se tome en la sentencia definitiva, y correspondiendo la determinación sobre si el acto debe suspenderse o no a la misma jurisdicción contencioso-administrativa.

c) Como al decretarse la suspensión del proceso civil, dentro del cual obra el acto administrativo, se suspenden los efectos de este último, se quebranta el citado artículo 141-3 de la Constitución Nacional, ya que se faculta a los jueces de la jurisdicción ordinaria para realizar un acto que está adscrito a la contenciosa administrativa, "y a través de este sistema dejar sin efectos prácticos provisionales actos administrativos".

d) Siendo facultad exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de juzgar los actos, operaciones y hechos administrativos y la de suspender provisionalmente los enunciados en primer término, según disposición de la Constitución, resulta claramente contraria a ella la norma que permite a los jueces civiles suspender indirectamente los efectos de actos administrativos.

e) Suspender el proceso no es otra cosa que privar de efectos el acto administrativo, cuestión que, vuelve a reiterar el impugnante, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a la ordinaria.

f) La presunción de legalidad de los actos administrativos se deriva de la Constitución y también está erigida en norma legal, ya que en el Decreto extraordinario número 2733 de 1959, reglamentario del derecho de petición a que se refiere el artículo 45 de aquélla, se contempló el procedimiento a seguir para atacar actos de la administración por la vía gubernativa. Y no acudiéndose a este procedimiento, o al previsto en el Código Contencioso Administrativo, no es posible obtener la invalidez o restarle efectos a los actos de la administración.

g) Al autorizar al juez civil para suspender el proceso en la hipótesis de que esté pendiente la nulidad del acto administrativo de carácter particular, cuestión que, según repite el acusante, conduce a la suspensión provisional del acto administrativo, se desconoce lo dispuesto por el artículo 94 del Código Contencioso Administrativo, de conformidad con el cual deben reunirse todos los presupuestos allí previstos para que proceda la mencionada suspensión provisional, mientras que de conformidad con la norma acusada basta que se acredite existir la demanda de nulidad del acto administrativo para que proceda la suspensión.

IV. El Procurador General de la Nación contestó el traslado, habiendo llegado a la conclusión de que la demanda de inconstitucionalidad es inepta por no haberse demandado también, en lo pertinente, la inexequibilidad del artículo 173 del mencionado Código de Procedimiento Civil, que regula en general la suspensión de autos interlocutorios por existir procesos civiles, penales o contenciosos administrativos cuya resolución pueda influir en la que deba adoptarse en tales autos.

Dice así el concepto con respecto a los fundamentos sobre los cuales se estructura, esencialmente, la consideración de que la demanda es inepta:

"Y es que las dos normas legales prevén y regulan una sola institución jurídica, la suspensión por ministerio de la ley y no por el querer de los interesados; igual motivo, para ésta, la existencia de un proceso de nulidad de un acto administrativo, y finalmente la misma consecuencia dentro del asunto civil, el aplazamiento de un acto procesal del juez. Difieren tan solo en la clase de éste: sentencia en el artículo 170-2 y auto interlocutorio en el 173, divergencia que no incide en lo sustancial de la institución reglada por los dos preceptos, ya que ambos responden a los mismos principios lógicos y jurídicos.

Considera esta Procuraduría que la impugnación de solo una de esas normas afecta la ineptitud sustancial la demanda de inexequibilidad, lo que impide la sentencia de mérito y por lo tanto hace inútil el concepto fiscal de fondo ...".

V. Para resolver la Corte considera:

El artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, regula la suspensión del proceso civil, habiendo previsto que ella procede:

1º Cuando la sentencia que ponga fin a un proceso penal deba "influir necesariamente" en la resolución que deba adoptarse en el civil, salvo que se trate de "ilícitos" relativos a medios de convicción, pues cuando verse sobre tal cuestión solamente es viable la suspensión en el caso de que el delito objeto del proceso se relacione con pruebas de estado civil acompañadas a un proceso de sucesión.

2º Cuando la resolución que deba poner fin al proceso civil dependa de la que deba tomarse en otro proceso civil o en uno contencioso administrativo, en donde se haya demandado, en acción de nulidad o de plena jurisdicción, un acto administrativo de contenido particular.

3º Cuando las partes la soliciten "de común acuerdo por un tiempo determinado, en escrito presentado personalmente por todas ellas".

La ordenación contenida en los numerales segundo y tercero del artículo citado tiende a salvaguardar el concepto de la unidad de la jurisdicción que conceptualmente es una sola, aun cuando puedan distinguirse en ella diferentes aspectos; además, a que no se produzcan fallos contradictorios, para seguridad y estabilidad de las sentencias que dicten los distintos funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Estado, a la cual acuden los ciudadanos en demanda de que les solucionen un conflicto o en general les declaren un derecho.

A su vez, el artículo 173 del Código de Procedimiento Civil contempla la suspensión del pronunciamiento de determinado auto interlocutorio, cuando la sentencia que deba dictarse en un proceso penal o en uno contencioso administrativo o en otro civil influya en aquél.

La demanda de inconstitucionalidad, para poder ser admitida, debe reunir los requisitos formales contemplados por el artículo 16 del Decreto 432 de 1969, y para que la Corte pueda dictar un fallo estimatorio o de fondo y no inhi-

bitorio con respecto a la cuestión discutida es necesario que el demandante cite en la demanda, como violatorios de la Constitución, los preceptos legales complementarios o consecuentes que a través de la declaración de inexequibilidad se pretenden retirar del orden jurídico. De lo contrario, si circunscribe la acusación, solamente, aspectos parciales de una sola regla jurídica, se quedarían sin analizar y, en consecuencia, sin que sea posible aplicar los efectos del fallo a las partes no objetadas, no obstante la unidad conceptual que las anima.

Es que en materia de acusación de preceptos legales por ser violatorios de la Constitución, la Corte no puede considerar de oficio la violación de normas o partes de las mismas no señaladas por el demandante, por no permitírselo el carácter eminentemente dispositivo de la acción pública consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional.

Se comprende así fácilmente que al resolver sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la parte correspondiente a la prejudicialidad contencioso-administrativa, concretada en la suspensión de las sentencias civiles, pero no en lo tocante con la de autos interlocutorios, quedarían sin analizar aspectos integrantes de la misma regla que contempla la suspensión, siendo del caso anotar que no se trata de dos normas con igual contenido o contexto, o de reproducción idéntica de una misma, sino de que el fenómeno único de la suspensión del proceso civil por prejudicialidad de tipo contencioso-administrativa, fue tratado por el Código de Procedimiento Civil en dos artículos distintos, por lo cual la acusación circunscrita solamente al concepto planteado por el impugnante no permite la confrontación del texto acusado con la Constitución.

VI. Las razones anteriores son suficientes para que la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, se abstenga de decidir en el fondo la demanda presentada por el ciudadano Agustín Castillo Zárate contra el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la *Gaceta Judicial*.

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Hernando Tapias Rocha, Luis Enrique Romero Soto, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Luis Sarmiento Buitrago, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, Antonio Alvira Jácome, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS

Inexequible el artículo 20 de la Ley 52 de 1977.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 15 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha.*

Aprobado por Acta número 6.

I. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, el ciudadano Héctor Raúl Corchuelo Navarrete ha pedido a la Corte la declaración de inexequibilidad del artículo 20 de la Ley 52 de 1977.

II. El texto exacto de la norma acusada es el siguiente:

"LEY 52 DE 1977

"(diciembre 23)

"por la cual se dictan disposiciones para la aplicación de las normas sustanciales tributarias de competencia de la Dirección de Impuestos Nacionales y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias.

"....

"Artículo 20. Es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fijar los plazos para la presentación de las declaraciones y el pago de las liquidaciones privadas, por vía general. Al efecto, podrá fijar diferentes fechas por grupos de declarantes". (*Diario Oficial* número 34940 de 26 de enero de 1978).

III. El demandante considera que la norma transcrita viola directamente los artículos 2º, 55, 57, 78-2º, 120-3º y 135 de la Constitución Nacional, ya que, en su sentir, al entregar la ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de fijar los plazos para la presentación de las declaraciones de renta y de ventas y para el pago de las liquidaciones privadas, desconoce la del Presidente de la República en orden a su reglamentación, reglamentación que, por el contrario, delega en organismo que no constituye gobierno a la luz de los textos constitucionales, inmiscuyéndose así en asunto que es de la privativa competencia del Gobierno Nacional, como atribución constitucional propia, y desconociendo de paso el principio conforme al cual para que un Ministro pueda ejercer funciones del Presidente de la República ha de existir previa delegación autorizada por la ley.

IV. El Procurador General de la Nación, en escrito del 24 de noviembre de 1978, opina que la demanda es fundada, transcribiendo al efecto apartes de la sentencia de la Corte de 9 de febrero de 1978, que declaró inexequible el artículo 3º del Decreto extraordinario número 1651 de 1961, mediante similares razones a las invocadas ahora por el demandante.

V. Fuera de término se opuso a la prosperidad de la acción el ciudadano Fabio Narváez Ocampo, quien sostiene que la norma acusada es exequible por haberse ajustado en ella el legislador a la facultad de hacer las leyes y haber tenido en cuenta para expedirla las funciones propias de gerencia o gestión de los negocios públicos que por técnica de buena administración asiste al Ministerio de Hacienda.

VI. Para resolver, se considera:

1. Como lo sentó la Corte en sentencia de 11 de diciembre de 1969, "para la gran mayoría de las leyes la Constitución no señala límites en su alcance, esto es, el legislador puede no solamente dictar la norma general y abstracta sino también avanzar en su desarrollo, hasta donde lo crea necesario, aun fijando preceptos de tipo reglamentario a fin de asegurar la certeza en la

interpretación y aplicación de su ordenamiento básico, reduciendo con ello el campo que técnicamente corresponde al reglamento ejecutivo, conforme al numeral 3º del artículo 120 de la Carta''. El legislador, pues, no se encuentra limitado en su potestad de hacer las leyes por la facultad que a su vez la Carta confiere al Presidente de la República de reglamentarlas, expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para su cumplida ejecución. La ley, de esta manera, puede llegar a ser tan detallada como lo quiera el legislador, sin que por ello aparezca como inconstitucional, pues, como lo han señalado también calificados autores, el poder reglamentario, salvo casos excepcionales, es meramente residual.

2. *Pero de que el poder reglamentario sea residual en sus posibilidades de ejercicio no puede deducirse que pueda pasar a órgano distinto de aquel que constitucionalmente ha de ejercerlo. La facultad de reglamentar las leyes, atribuida a un órgano preciso del Estado, puede llegar a no poder ser ejercida porque la norma sea tan detallada y precisa que no admita sino su cumplimiento inmediato por aquellos a quienes va dirigida y obliga, mas en ningún caso podría ser suprimida por la asignación de la función a órgano distinto del encargado de ejercerla.*

3. En el caso ocurre precisamente esto último: el acusado artículo 20 de la Ley 52 de 1977 atribuye al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la función de fijar los plazos para la presentación de las declaraciones de renta y de ventas y para el pago de las liquidaciones privadas, determinando los plazos por vía general. No solo, pues, queda suprimida la posibilidad de reglamentación de la norma por parte del Presidente de la República, posibilidad que es regulada específicamente por el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Política, sino que esa facultad se desplaza por virtud de la previsión legislativa a un órgano distinto del constitucionalmente facultado para ejercerla.

4. Resultan así exactamente aplicables en esta confrontación de constitucionalidad las palabras que pronunció la Corte en la sentencia de 9 de febrero de 1978, a propósito de acusación similar a la ahora presentada:

''El señalamiento de fechas y plazos para que los contribuyentes presenten su declaración de renta al Estado, es una parte fundamental del proceso tributario, o más claramente del proceso impositivo. Pero ello no significa que, todo este aspecto, tenga carácter legislativo y por ello deba ser necesariamente expedido por el Congreso. Este puede y debe señalar un plazo básico dentro del cual deben actuar el contribuyente y el Gobierno. Pero el señalamiento de fechas dentro de ese lapso, es aspecto administrativo complementario e indispensable de lo anterior y por lo mismo, susceptible de ser tratado como tal, por las autoridades y los medios que la Carta señala. Se refuerza lo que precede con la consideración de que esta parte del proceso de recaudación del tributo es versátil, esencialmente móvil, y debe tener en cuenta circunstancias de modo, tiempo y lugar que solo pueda atender ágil y oportunamente el Gobierno mediante los instrumentos que le son propios, ya que resultan incompatibles con la rigidez de la ley.

''Se trata, pues, de materia que entra en el campo del poder reglamentario señalado por el artículo 120-3 de la Constitución, según cuyas voces, 'corresponderá al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa ... 3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de la ley'. Este y no otro es el sentido del artículo demandado en el punto que se examina. Pero es de advertir, que cuando el texto constitucional habla del Presidente, debe entenderse que se refiere al 'Gobierno', entidad compuesta por el Presidente y el/o los Ministros correspondientes según el caso y materia de que se trate, pues así lo dispone el artículo 57 de la Carta''.

5. Y no se diga, como lo pretende el opositor en la presente acción pública, que por corresponder al Congreso hacer las leyes y mediante ellas caberle la potestad de interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes, puede igualmente regular sin limitación alguna todos los aspectos de la vida nacional, teniendo solo en cuenta los requerimientos de la técnica o la mera conveniencia en la gestión de los negocios públicos, porque esa facultad de formular reglas en principios generales e impersonales, típica de esa rama del poder, no puede ejercerse sino en los términos que la misma Constitución establece, al tenor de lo dispuesto en su artículo segundo, y de manera tal que no invada la privativa competencia de otros poderes, como lo previene perentoriamente el artículo 78-2º de la Carta.

6. Aparece así con nitidez que la norma acusada viola directamente el artículo 120-3º de la Carta Política e indirectamente los artículos 2º

y 78-2º de la Constitución, todo lo cual hace innecesario pronunciamiento concreto acerca de la inexequibilidad fundada a su vez en la violación de otros textos constitucionales.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara INEXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 52 de 1977.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Hernando Tapias Rocha, Luis Enrique Romero Soto, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Luis Sarmiento Buitrago, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, Antonio Alvira Jácome, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

POSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE LA CAMARA DE REPRESENTANTES PUEDA DELEGAR O NO SU FUNCION FISCALIZADORA DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO QUE DEBE PRESENTAR AL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION

Inexequible el artículo 56 de la Ley 20 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. -- Sala Plena. — Bogotá, D. E., 15 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 6.

El ciudadano José Ruiz Moreno, invocando la acción prevista en el artículo 214 de la Constitución, en demanda presentada el 24 de noviembre de 1978 y admitida en providencia del 28 de los mismos mes y año, pide que la Corte declare inexequible el artículo 56 de la Ley 20 de 1975, cuyo texto es el siguiente:

"LEY 20 DE 1975

"(abril 28)

"por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"

"Artículo 56. La Comisión Legal de Cuentas elegirá un Auditor interno para la Contraloría General de la República, quien debe tener las mismas calidades exigidas por el artículo 42 de esta ley.

"Parágrafo. La Auditoría interna tendrá el siguiente personal, además del Auditor: Un Subauditor, un Secretario, un Revisor Contable, cinco Revisores de documentos, una Mecanotaquígrafa. Este personal será nombrado por el Auditor.

"La Comisión Legal de Cuentas fijará las remuneraciones del personal de la Auditoría Interna ajustándose a las asignaciones en la Contraloría para empleados de la Contraloría General de la República". (*Diario Oficial* número 34313 de 12 de mayo de 1975).

El actor fundamenta su solicitud en que la transcrita disposición viola los artículos 59 y 60 de la Constitución, entre otras consideraciones, por las siguientes:

1ª "De tal modo, que el artículo 56 de la Ley 20 de 1975 al prescribir que la Comisión Legal de Cuentas elegirá un Auditor Interno para la Contraloría General de la República viola el inciso 1º del artículo 59 de la Constitución Nacional y las atribuciones 3ª y 4ª contenidas en el artículo 60 de la misma. La norma en análisis es violatoria de los preceptos constitucionales citados porque si se trata de un Auditor ante la Contraloría General de la República, externo a ella, no podría ejercer funciones de control fiscal, ya que el control posterior está atribuido por la Constitución Nacional como función especial de la Cámara de Representantes en lo relacionado con el examen y fenecimiento definitivo de la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro, o como atribución del Contralor General de la República en materia de revisión y fenecimiento de las cuentas de los responsables del erario.

"De otra parte, la atribución especial de la Cámara de Representantes de examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Pre-

supuesto y del Tesoro en manera alguna es delegable; por el contrario, considero que es una función especialísima de la Cámara, ni siquiera compartida por el Senado de la República, por razones historico-políticas.

"..."

2ª "c) Si la Auditoría creada por el artículo 56 de la Ley 20 de 1975, es desde el punto de vista funcional una Auditoría Interna, es decir, si esa Auditoría no es una especie de Contraloría de la Contraloría, es como lo dice la ley una Auditoría Interna, es decir una unidad administrativa cuya tarea es o sería la aplicación del control interno.

"..."

3ª "En síntesis, si es una Auditoría Interna tal como se concibe la técnica contable y la Auditoría pública o privada también sería inconstitucional por ser violatoria del inciso 2º del artículo 59 de la Constitución Nacional, que otorga al Contralor General de la República funciones administrativas respecto de su propia organización; lo cual traería como consecuencia no un Contralor del Contralor, sino un superior funcional del Contralor General de la República".

4ª Además, el demandante observa que:

"d) El Contralor General de la República por atribución constitucional propia, establecida en el numeral 2º del artículo 60 de la Constitución Nacional provee los empleos de su dependencia que haya creado la ley.

"De ahí que la honorable Corte Suprema de Justicia haya declarado inexequible en sentencia de 1977 el artículo 60 del Decreto-ley número 924 de 1976, en la parte que establecía que el Contralor General Auxiliar debía ser nombrado con la aprobación del Presidente de la República.

"El artículo 56 de la Ley 20 de 1975 al prescribir que la comisión legal de cuentas elegirá un Auditor Interno para la Contraloría General de la República viola el numeral 2º del artículo 60, porque dicho empleo es un cargo que existe en la Contraloría General de la República, en su planta de personal, pagado con el Presupuesto de la Contraloría General de la República, y, en consecuencia, debe ser provisto por el Contralor General, en desarrollo de sus facultades constitucionales".

"..."

5ª Y, finalmente, añade el demandante:

"Considérese la Contraloría General de la República como un sector de la administración, como una cuarta Rama del Poder Público o como una prolongación de la Rama Legislativa del Poder Público, puede afirmarse rotundamente que es un organismo sujeto a todos los controles jurídico-políticos conocidos; sujeta al control político del Congreso, y, en especial a la Cámara de Representantes, por su origen, por el nombramiento del Contralor General de la República; sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto a la legalidad de sus actos, sujetos sus funcionarios, de todos los niveles jerárquicos al control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, sujeta al control administrativo presupuestario de la Dirección Nacional de Presupuesto, y en la hipótesis de conductas dolosas al conocimiento de la jurisdicción penal, estimo que es inconstitucional que se sujete al organismo rector del control fiscal a más controles; entre otras cosas porque actuando dentro de la misma lógica se requerirá a nivel institucional establecer un Procurador para el Procurador, un Contralor para el Contralor, un Juez para el Juez y un Presidente para el Presidente, con lo cual se estaría quebrantando quizás la estructura misma del poder público".

Por su parte el señor Procurador General de la Nación, en el concepto número 356, rendido el 31 de enero del año en curso, sostiene la constitucionalidad de la norma acusada con esta argumentación básica:

"En concepto del Ministerio Público la demanda ha confundido dos situaciones. La del Contralor General descrito en el artículo 59 de la Carta Política y la de la Comisión Legal de Cuentas a que se refieren los artículos 50 y 56 de la Ley 20 de 1975, demandada. La primera tiene atribuciones descritas en el propio texto constitucional, y consiste, esencialmente en llevar a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, y la de proveer a su organización administrativa, mediante provisión de los empleos que sean de dependencia del Contralor General y que la ley ha creado.

"La segunda, o sea la Comisión Legal de Cuentas, que se creó por los artículos 50 y siguientes de la misma ley, es una derivación o desarrollo del ordinal 3º del artículo 102 de la Constitución, que señala como atribución especial de la Cámara la de examinar y fenecer definitiva-

mente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro que le presente la Contraloría.

"No se trata pues de una dependencia de la Contraloría sino de un cuerpo auxiliar de la Cámara de Representantes, cuya función, ya descrita consiste en verificar la regularidad y exactitud de la cuenta general que le presente el Contralor. Es pues un notorio error de la demanda presentar la Comisión de Cuentas como una dependencia del Contralor, con los desarrollos que presenta y que aparentemente conducen a una inexequibilidad de la norma.

"El Contralor General, o la Contraloría, fenecen la cuenta del tesoro de acuerdo con el artículo 59, y la regularidad de este fenecimiento debe verificarlo la Cámara de Representantes. En este aspecto la Comisión Legal de Cuentas es una creación enteramente constitucional".

Consideraciones de la Corte

La Ley 20 de 1975 fue dictada por el Congreso Nacional, en el aspecto que plantea la demanda, para fijar "sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal", con fundamento en que el primer inciso del artículo 59 de la Constitución prescribe que ese control "se ejercerá conforme con la ley". Así mismo, modificó y adicionó las normas orgánicas de la Contraloría.

De conformidad con la disposición constitucional referida la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde al Contralor General de la República. El proceso de esa vigilancia culmina con la presentación de la cuenta general del presupuesto y del Tesoro que debe hacer el Contralor ante la Cámara de Representantes, según el numeral 3º del artículo 102 de la Constitución, y a la cual compete su examen y fenecimiento definitivo.

La Ley 20 citada, después de regular el control fiscal correspondiente al Contralor, desarrolla el mencionado numeral en sus artículos 50 a 56, inclusive. Al efecto, crea en la Cámara de Representantes una Comisión de Cuentas de carácter permanente, "encargada de examinar y proponer a consideración de la Cámara el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del Tesoro que le presente el Contralor General de la República". En esas disposiciones se determinan, además, la composición de tal Comisión, sus funciones, su procedimiento de trabajo y la forma de presentar a la Cámara el proyecto de resolución en que se decide la aprobación o improbación de aquella cuenta.

En el artículo 56 acusado se faculta a la Comisión de que se viene tratando para elegir un Auditor interno para la Contraloría, se señalan las calidades que debe reunir ese funcionario, se determina el personal auxiliar de esa Auditoría y su sistema de remuneración, la que se pagará con cargo al presupuesto de la propia Contraloría.

Debe tenerse en cuenta, en primer término, que el numeral 23 del artícuo 76 de la Constitución confiere al Congreso facultad para mediante ley "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras". De lo cual se deduce que, en principio, la creación de organismos auxiliares es constitucional, si corresponden a la naturaleza de aquellos servicios, ya que la Corte considera comprendida esa facultad en la atribución dada al Congreso por el citado numeral 23 de la Constitución. Potestad que, es lógico, envuelve la de crear los organismos y los cargos necesarios, asignarles funciones, y determinar su retribución y modo de ser provistos, aspectos en los cuales no existe, pues, inexequibilidad de la norma impugnada.

La cuestión central implicada en la demanda que se estudia es la referente a la posibilidad constitucional de que la Cámara de Representantes pueda delegar o no su función fiscalizadora sobre la cuenta antes mencionada, o si es de ejercicio exclusivo y directo. Tal interrogante se resuelve fácilmente si se observa que la circunstancia de que simplemente organice una Auditoría con personal auxiliar, no envuelve delegación de la competencia fiscal propia de la Cámara, pues es ella en definitiva, según la Ley 20, artículo 53, la que profiere la decisión final aprobatoria o improbatoria, de aquella cuenta y no la Auditoría creada. O sea que, tampoco en este aspecto, hay razón para declarar la inexequibilidad pedida.

Sin embargo, ha de observarse que en el artículo 56 acusado no fueron señaladas las funciones del Auditor a que se refiere ni tampoco las del personal auxiliar que en ese artículo se establece.

Frente a tal omisión, la Corte encuentra la tajante prohibición del artículo 63 de la Constitución, según la cual "no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento", lo cual hace inexequible la disposición acusada.

En efecto: la esencia del estado de derecho es el sometimiento del ejercicio de las funciones

públicas a la ley para proteger de arbitrariedades a los gobernados. Por eso, el artículo 2º de la Constitución prescribe que los poderes que establece se deben ejercer en los términos, es decir, dentro de los límites que ella misma determine. Disposición que formula el principio de legalidad, de acuerdo con el cual los gobernantes y funcionarios solo tienen facultades para hacer aquello que les atribuya expresamente la ley, sin que existan poderes implícitos ni potestades que no contenga la ley.

De lo cual se desprende que la creación de organismos y cargos públicos exige no la simple determinación de ellos como entes y posiciones de trabajo, sino la dotación de funciones o competencias específicas y concretas de unos y otros, como lo preceptúa el citado artículo 63, cuya atención o servicio justifica tal creación.

Lo anterior lleva a concluir y basta, —dejando de lado otros aspectos como los referentes a la facultad de nombramiento del Auditor y sus subalternos y el de su remuneración por la Contraloría—, que el citado artículo 56 de la Ley 20 de 1975 es contrario al artículo 63 de la Constitución, en cuanto crea el cargo de Auditor y los de su personal auxiliar sin asignarles función alguna, ni siquiera hacer referencia a las que deban cumplir en relación con la Contraloría, la Cámara o la Comisión Legal de Cuentas, de la última de las cuales dependen administrativamente aquellos funcionarios. Vacío legislativo que no puede suplirse ni por interpretación analógica, porque no hay situaciones similares, ni por aplicación de los principios generales del derecho que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Y no se arguya que la Ley 20 hizo una fijación indirecta de las funciones de aquel Auditor, al darle el calificativo de "interno", el cual tiene un significado técnico preciso en el campo financiero y del control fiscal. Porque, de todos modos, aunque ese calificativo estructura la función del Auditor, el artículo 56 no determinó sobre qué recaería. No se puede deducir si se ejercitaría sobre la gestión administrativa de la Contraloría, sobre el control que ésta desarrolla, o si sería un órgano asesor de la Comisión Legal de Cuentas para allegar informes y producir análisis y estudios enderezados al examen preparatorio de la cuenta general que se viene mencionando, o sea, en relación con el control fiscal que corresponde a la Cámara, como lo sugiere el concepto del señor Procurador. Tal vacío es evidente y no puede llenarse sin contrariar la prohibición constitucional del artículo 63. Haciendo, desde luego, la reserva de que la Corte no entra a analizar la constitucionalidad de estas hipótesis, por no ser procedente.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, declara INEXEQUIBLE el artículo 56 de la Ley 20 de 1975.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero, Antonio Alvira Jácome, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Hernando Tapias Rocha, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESION CONSAGRADA EN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 de la Ley 51 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 26 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome.*

Aprobado según Acta número 8.

El ciudadano Agustín Castillo Zárate, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Política, acusa de inconstitucionales los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 51 de 1975, solicitando que se declaren inexequibles.

Tenor de las disposiciones acusadas:

"LEY 51 DE 1975

"(diciembre 18)

"Artículo 1º Reconócese como actividad profesional, regularizada y amparada por el Estado, el ejercicio del periodismo en cualquiera de sus formas.

El régimen de la profesión de periodista tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

Garantizar la libertad de información, expresión y asociación sindical; defender el gremio y establecer sistemas que procuren al periodista seguridad y progreso en el desempeño de sus labores".

"Artículo 2º Son periodistas profesionales las personas que previo el lleno de los requisitos que se fijan en la presente ley, se dedican en forma permanente a labores intelectuales referentes a: redacción noticiosa y conceptual o información gráfica, en cualquier medio de comunicación social".

"Artículo 3º Para ejercer en forma permanente la profesión de periodista se requiere llenar previamente uno de los siguientes requisitos:

a) Poseer título en la especialidad de periodismo, expedido por una facultad o escuela aprobada por el Gobierno Nacional;

b) Comprobar en los términos de la presente ley haber ejercido el periodismo durante un lapso no inferior a cinco años anteriores a la fecha de la vigencia de ella;

c) Comprobar en iguales términos anteriores haber ejercido de manera continua el periodismo, durante un lapso no inferior a tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la vigencia de la presente ley y someterse el interesado a presentación y aprobación de exámenes de cultura general y conocimientos periodísticos en su especialidad, según reglamentación que expida el Ministerio de Educación;

d) Título obtenido en el exterior en facultades o similares de ciencias de la comunicación y que el interesado se someta a los exámenes de que trata el literal anterior, salvo en el caso de títulos que provengan de países con los cuales Colombia tenga convenios sobre el particular".

"Artículo 4º Créase la tarjeta profesional del periodista, la cual será el documento legal que acredite a su tenedor como periodista profesional".

"Artículo 5º El Ministerio de Educación Nacional otorgará, previa inscripción, la tarjeta profesional anterior, una vez llenado uno o varios de los requisitos a que se refiere el artículo 3º de la presente ley, así:

a) La posesión del título obtenido en facultades o escuelas nacionales o extranjeras, se acreditará con la presentación del diploma correspondiente, debidamente registrado;

b) El tiempo de ejercicio periodístico se acreditará con declaración jurada del director o di-

rectores del medio o medios de comunicación en los cuales haya trabajado el aspirante, o subsidiariamente, con declaraciones juradas de tres periodistas a los cuales conste directamente el ejercicio periodístico durante los años requeridos''.

''Artículo 7º Quien ejerza en forma permanente la profesión de periodista, independientemente o vinculado a un medio de información, sin haber obtenido la tarjeta profesional correspondiente, vencidos dos años de la expedición de la presente ley, estará sujeto a multa de cinco a diez mil pesos, suma que se aumentará al doble en caso de reincidencia. La persona natural o jurídica con la cual se realice la vinculación ilegal, será solidariamente responsable del pago de la multa.

Parágrafo 1º Quienes a la fecha de la expedición de la presente ley estén vinculados a un medio de comunicación, durante período inferior a tres años, podrán acogerse a lo dispuesto en el literal c) del artículo 3º de la presente ley, y obtener la tarjeta profesional una vez cumplido el período requerido.

Parágrafo 2º Se entiende que la persona o personas que utilicen eventualmente medios de comunicación para expresar conceptos u opiniones personales, no estarán sujetas a las sanciones de la presente ley''.

''Artículo 8º La multa o multas a que se refiere el artículo anterior, serán impuestas a favor del Tesoro Nacional, por el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución motivada, contra la cual procederá el recurso de reposición, previa consignación del importe de ellas''.

''Artículo 9º La persona que mediante avisos de cualquier clase, instalación de oficina, fijación de placas, murales, o en cualquier otra forma, anuncie la prestación de servicios periodísticos o similares, sin haber obtenido la tarjeta profesional de periodista, estará sujeta a las sanciones establecidas en el artículo 7º de la presente ley''.

''Artículo 10. Los medios de comunicación social del sector público, las agencias gubernamentales y corporaciones públicas de origen popular, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta, cualquiera que sea su denominación que establezcan o tengan servicios informativos o de divulgación, solo podrán emplear a periodistas profesionales en lo que a servicio periodístico se refiere.

Parágrafo. Será nulo todo nombramiento que se haga contraviniendo lo dispuesto anteriormente''.

Normas violadas y concepto de la violación

En esta forma señala el demandante las disposiciones violadas:

''El artículo 55 de la Constitución Nacional indica que 'son Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional', atribuyendo a cada una de éstas ''funciones separadas'. 'Es función propia del Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, según el numeral 20 del artículo 120 de la Constitución Nacional. ... celebrar con otros Estados o entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso''.

''Mediante leyes, según el numeral 18 del artículo 76 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso 'aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional'.

''Al Congreso le está prohibido según prescripción del numeral 2 del artículo 78 de la Constitución Nacional, 'inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes' ''.

Así mismo señala como disposición violada el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

''Artículo 13. Libertad de pensamiento y expresión:

''1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

''2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

''a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

El concepto de la violación lo hace consistir el demandante en que el legislador violó la Constitución, por no respetar la separación de las Ramas del Poder Público, al expedir la Ley 51 de 1975, y que además, con esta ley violó el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque su articulado limita las libertades de pensamiento y expresión consagradas en el citado artículo 13.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación en su concepto número 348 de fecha octubre 16 de 1978, estima que las normas impugnadas son exequibles por cuanto ellas: "no implican para nadie restricción a las libertades de pensamiento y expresión". Y en cuanto al artículo 10 de la Ley 51 de 1975 opina que es exequible en virtud de lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto extraordinario número 3130 de 1968. Y así remata su comentario: "En el caso contrario, es evidente que la norma impugnada no puede fundarse en el citado artículo 76-10 de la Carta, porque si en determinada sociedad el capital de origen estatal no alcanza aquel porcentaje, sus servidores no tienen la condición de empleados oficiales; pero sí encuentra respaldo en el mencionado artículo 39 de la propia Constitución, por la misma razón ya aducida, válida para todas las entidades de que se viene hablando.

"Por este aspecto, los periodistas se encuentran en análogas circunstancias a los demás profesionales, por ejemplo los médicos, quienes si son vinculados en su condición de tales, es decir, para desempeñar labores inherentes a su profesión, han de poseer el correspondiente registro exigido por la ley que reglamenta esta actividad".

Consideraciones de la Corte

En el fondo, solo dos cargos se esgrimen como fudamento de la violación constitucional.

1º Infracción de los artículos 55 y 120 numeral 20 de la Carta, por considerar el demandante que al Congreso no le correspondía legislar sobre la materia de los artículos acusados, y

2º Ser las normas acusadas violatorias de las libertades de pensamiento y expresión, consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972.

Cargo 1º No contiene la Ley 51 de 1975, tratado internacional alguno ni por ella se aprueba uno de éstos. Esta ley, se limita a reconocer la profesión de periodista y a hacer su reglamentación, lo cual hace impróspero el cargo puesto que la facultad de legislar al respecto la contempla el artículo 39 de la Carta en estos términos: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones".

Cargo 2º Como premisa para fundar los cargos contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 de la Ley 51 de 1975, antepone el acusador la Ley 16 de 1972, por la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y basándose en el artículo 13 de la Convención, anota que los artículos mencionados atentan contra las libertades de pensamiento y expresión consagradas en él. En suma, se está indicando que la Ley 51 de 1975 es violatoria de un tratado público y que ello la hace inexequible. Esto muestra la inanidad del cargo, porque la Corte no tiene la competencia para conocer de este tipo de inexequibilidades por no atribuírsela ni el artículo 214 ni otra norma de la Constitución y de aquí, que en reciente fallo, que ratifica otros, haya dicho: " ... en cuanto a las impugnaciones fundadas en la violación de disposiciones

contenidas en tratados internacionales que obligan a Colombia, la Corte ha expresado ya su criterio sobre la no procedencia de esta tacha en los procesos de inexequibilidad, así: De otra parte, cabe recordar que ningún texto de la Constitución permite a la Corte conocer de demandas sobre la exequibilidad constitucional de las leyes o determinados decretos por ser incompatibles con cláusulas de tratados públicos. La inexequibilidad de tales actos de derecho interno solo es posible, conforme a nuestros ordenamientos sobre la jurisdicción constitucional, cuando se da violación de la Carta misma. Los asuntos que pueda suscitar ante los jueces una incompatibilidad entre actos del Estado y obligaciones que a éste impongan convenios internacionales consisten en problemas de aplicación de la ley frente a reglas, también de mérito legal, consignadas en pactos internacionales debidamente ratificados, esos conflictos no han sido previstos para ser resueltos por medio de la competencia especialísima que la Carta confiere a esta corporación para decidir sobre la exequibilidad de las leyes y algunos decretos cuando se les acusa por inconstitucionales, no por opuestos a tratados (ver artículo 214, Constitución Nacional). Ni se diga que nuestra jurisprudencia civil registra casos en que se reconoce primacía a estipulaciones de convenios internacionales sobre la ley, y que, en consecuencia y por analogía, debe darse valor constitucional a los tratados con el objeto de guardar su observancia por medio de la acción de inconstitucionalidad. No. Las normas atributivas de competencia son de derecho estricto y no sufren extensiones merced a interpretaciones por analogía. No hay competencia sin texto general o especial que la otorgue. Las demandas de inexequibilidad intentadas ante la Corte por violación de tratados no son admisibles. Deben rechazarse (Sentencia de febrero 28 de 1973).

"En resumen: Estas cuestiones son problemas de relaciones interestatales que, por lo mismo, no pueden definirse ante tribunales nacionales y como asuntos de derecho interno. De modo que, mediante esta acción solo pueden plantearse infracciones directas de la Constitución". (Sentencia de octubre 30 de 1978).

Por otro aspecto, no se ve que la ley viole la libertad de escoger oficio o profesión, como lo consigna el artículo 30 de la Constitución, porque el mismo precepto expresa a continuación: "La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones", y precisamente es lo que hace la ley en los artículos acusados en desarrollo del canon constitucional citado, por lo cual en vez de chocar las disposiciones, se armonizan.

Sobre este punto ya se había pronunciado la Corte así: "La reglamentación y las condiciones de idoneidad de los títulos, así como la inspección sobre su ejercicio, miran a las profesiones; los oficios son objeto, únicamente de inspección; y ambas constituyen una limitación al principio general de la libertad. La reglamentación y vigilancia de las profesiones constituye un imperativo de la seguridad social y una garantía de los derechos humanos; con este criterio se legisla universalmente, y para el ejercicio de ciertas profesiones como la de abogado, médico, cirujano, dentista, farmacéuta, y ahora periodista, se exige, porque socialmente es necesario, la prueba de idoneidad que la ley estime pertinente.

"Primitivamente la reglamentación se refería a las profesiones de tipo universitario o académico que requieran estudios regulares, controlados, que culminaron con el respectivo título de idoneidad. Así se desprende, además, de los antecedentes constitucionales del artículo 39 en vigor. En efecto: el artículo 44 de la Constitución de 1886 hacía referencia al 'ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares', el Acto legislativo número 1 de 1918, artículo 1º, extendía la modalidad a la profesión de abogado; el Acto legislativo número 1 de 1921, artículo único, confirmaba esta situación y, el Acto legislativo número 1 de 1932, artículo único, agregaba a las profesiones de médico y abogado las profesiones de ingenieros en sus distintos ramos. (Corte, Sentencia de 5 de agosto de 1970, *Gaceta Judicial*, Tomo CXXXVII, página 300)".

"Como se anotó, la Ley 51 de 1975 reglamenta el ejercicio del periodismo como una actividad profesional, 'regularizada y amparada por el Estado'. Exige un título académico, lo que implica estudios previos de igual naturaleza; sin perjuicio de reconocer las situaciones de hecho surgidas con anterioridad a su vigencia. Y como no desconoce ni mengua la garantía de la libertad de trabajo, lejos de violar el artículo 39, se amolda a él y es su soporte jurídico". (Fallo de marzo 31 de 1977).

Agrega el demandante al referirse al artículo 10 de la Ley 51 de 1975: 'Por iguales razones y porque al referirse a las sociedades de economía mixta entra a regular unilateralmente, sin que le corresponda hacerlo, asuntos que son pro-

pios del contrato de sociedad, que como tal es plurilateral, siendo ley para las partes. Vale anotar también que, es de la esencia de las sociedades de economía mixta el que siquiera uno de los socios y parte del capital sean privados''. A lo cual observa la Corte, que el tenor de este artículo está en armonía con los otros nueve y que lejos de regular las entidades oficiales allí nombradas, está encaminado a proteger la profesión de periodista que reconoce la ley de ahí que prohíba a esas entidades que contraten periodistas no profesionales. Este y no otro es el contenido del artículo y por consiguiente es constitucional en razón de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución.

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

Resuelve:

DECLÁRANSE EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 51 de 1975.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Antonio Alvira Jácome, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Hernando Tapias Rocha, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

DEL INSTITUTO ELECTRONICO DE IDIOMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

La Corte se declara incompetente para conocer de la demanda.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de marzo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome.*

Aprobada según Acta número 9.

El ciudadano Gerardo Enrique López Chávez, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Carta Fundamental, solicita la declaración de inconstitucionalidad del literal a) del artículo 3º, y del artículo 7º del Decreto número 1539 de julio 31 de 1978.

Tenor de las disposiciones acusadas:

"DECRETO NUMERO 1589 DE 1978

"(julio 31)

"por el cual se reglamenta el funcionamiento del Instituto Electrónico de Idiomas.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el ordinal 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional, y

"Considerando:

"Que por medio del Decreto 088 del 22 de enero de 1976, artículo 54, el Instituto Electrónico de Idiomas pasó a formar parte de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos, Integrado en la División de Coordinación de Centros Experimentales Pilotos del Ministerio de Educación Nacional.

"Que es necesario señalar las funciones del Instituto Electrónico de Idiomas y de adecuar la organización para el cumplimiento de las mismas y para una mejor utilización de los recursos que a él se destinan,

"Decreta:

"....

"Artículo tercero. El Instituto Electrónico de Idiomas funcionará con los siguientes recursos:

"a) Los provenientes del presupuesto nacional con destinación específica para el Instituto Electrónico de Idiomas o para programas que deben ser desarrollados a través del Instituto.

"Artículo séptimo. Los ingresos del Instituto Electrónico de Idiomas por concepto de matrículas, pensiones, textos, materiales, ayudas educativas y exámenes de traductores, se administrarán bajo las mismas normas que regulan la administración de los fondos de fomento de servicios docentes de los planteles nacionales".

Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante dice: "Considero que el literal a) del artículo 3º y artículo 7º del Decreto 1589 de 1978, viola el ordinal 13 del artículo 76, el ordinal 12 del artículo 120 y los artículos 206, 207, 208, 210, 211 de la Constitución Nacional. Y, que el literal a) del artículo 3º y el artículo 7º del mismo Decreto contrarían el numeral 3º y 4º del artículo 76 de la Carta".

El concepto de la violación lo expresa así el demandante: "Los artículos de la Constitución Nacional que fueron señalados anteriormente le confieren a la ley de presupuesto la fisonomía jurídica del llamado *Acto-condición.* Eso es el presupuesto: Un Acto-condición. Todas las disposiciones de la Carta relativas a la formación, expedición y ejecución del presupuesto —enumeradas dentro del Título XIX, de la Hacienda— hacen de la ley de rentas y gastos un Acto-condición. En efecto el objetivo jurídico del presupuesto es investir al Gobierno del poder legal de percibir ingresos y realizar gastos crea-

dos y ordenados por leyes anteriores. Esto está claramente establecido en los artículos 206, 207, 208, 210 de la Constitución Nacional.

"En las leyes anteriores que condicionan la ley de presupuesto encontramos el Decreto-ley número 294 de 1973 (febrero 28) sobre Normas Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Este decreto-ley ha sido violado en cuanto al artículo 4º. El presupuesto de gastos o ley de apropiación tendrá como base el presupuesto de rentas y recursos de capital y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio.

"Artículo 6º Habrá unidad de presupuesto. No habrá destinaciones especiales de ingresos corrientes ni rentas compensadas ...

"Artículo 7º Habrá unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se formará un fondo común, sobre el cual se girará para atender el pago de los gastos autorizados en la ley de apropiaciones.

"El literal a) del artículo 3º del Decreto 1589 de 1978 que se recusa viola abiertamente el artículo 6º del Decreto-ley número 294, transcrito anteriormente.

"El artículo 7º del Decreto 1589 objeto también de acusación de violación de la Constitución, transgrede lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto-ley número 294 transcrito en párrafo anterior.

"Ahora bien, como el artículo 76 de la Constitución Nacional, explícita (sic)

"Corresponde al Congreso hacer las leyes".

"Por medio de ellas, ejerce las siguientes atribuciones:

"1. ... ...

"2. ... ...

"3. Dictar las normas orgánicas del Presupuesto Nacional".

"La Ley enunciada ha sido violada al ser violados los artículos 4º, 5º y 7º de las Normas Orgánicas del Presupuesto.

"Esas normas orgánicas, delimitan los cauces por donde corren los flujos de los dineros públicos y modelan los instrumentos legales de racionalización de la actividad financiera del Estado.

"Por ser el Presupuesto una institución jurídica, dentro de un estado de derecho, como es Colombia; el contenido del Presupuesto no es susceptible de modificarse arbitrariamente, es decir, que existen unas normas que determinan el cómo, el cuándo y el por qué de las salidas y entradas de los dineros públicos".

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación en su concepto número 350 de octubre 17 de 1978, considera que la Corte no tiene la competencia para conocer de la demanda y en consecuencia debe inhibirse de conocer de ella.

Consideraciones de la Corte

La guarda de la Constitución está atribuida por sus artículos 214 y 216 a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, respectivamente en los siguientes términos, en lo pertinente: artículo 214: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

2ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano", y artículo 216: "Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, cuando no sean expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución". Secuela necesaria de lo anterior es, que la competencia para conocer de la inexequibilidad del decreto acusado cuyo número y fecha son: 1589 de julio 31 de 1978, no corresponde a la Corte, puesto que él fue dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades que le otorga el numeral 12 del artículo 120 de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, en Sala Plena, resuelve: DECLARASE INCOMPETENTE para conocer de la demanda.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Antonio Alvira Jácome, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CLASIFICACION DE SUS CARGOS

Exequibles los literales b), c), d), el inciso final del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978 y los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto-ley número 1314 de 1978.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 1º de marzo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome.*

Aprobada según Acta número 9.

El ciudadano José Ruiz Moreno, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, solicita que se declare que los literales b), c), d), el inciso final del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978 y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto-ley número 1314 de 1978 son inexequibles.

Tenor de las disposiciones acusadas:

"DECRETO NUMERO 720 DE 1978

"(abril 20)

"por el cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos, y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

"Decreta:

"....

"Artículo 11. De los requisitos para el ejercicio de los empleos. Para desempeñar los empleos correspondientes a cada uno de los niveles de que trata el artículo 3º de este Decreto, será necesario reunir los siguientes requisitos generales:

"a) ....

"b) Asesor, ejecutivo y profesional: grado universitario, título universitario de especialización o experiencia profesional, administrativa o docente, según se establezca en el manual de requisitos mínimos para cada cargo en particular.

"c) Técnico y administrativo: educación superior o secundaria y conocimientos específicos o experiencia laboral, conforme lo disponga el manual de requisitos mínimos.

"d) Operativo: educación primaria o media y conocimientos específicos o experiencia laboral, de acuerdo con el manual de requisitos mínimos.

"El manual de requisitos mínimos a que se refiere el presente artículo será expedido mediante decreto extraordinario separado.

"DECRETO NUMERO 1314 DE 1978

"(julio 6)

"por el cual se establecen los requisitos mínimos para el desempeño de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978 y en desarrollo del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978,

"Decreta:

"Artículo 1º Los requisitos mínimos para desempeñar los empleos de la Contraloría General de la República, serán los siguientes:

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Almacenista	6	6	Tener diploma de bachiller y 2 años de experiencia en labores de almacén.
	6	7	Haber aprobado 1 año de estudios superiores y 3 años de experiencia en labores de almacén.
Archivero	6	3	Haber aprobado 4 años de bachillerato y 1 año de experiencia en labores de archivo o curso específico.
Archivero	6	5	Tener diploma de bachiller y 2 años de experiencia en labores de archivo o curso específico.
Asistente del Contralor General	1	1	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo y 5 años de experiencia.
Auditor General	3	8	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 4 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Especial	3	7	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 3 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Especial	3	6	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 2 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Financiero	4	3	Tener grado profesional en Contaduría, 2 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Financiero	4	2	Tener grado profesional en Contaduría, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Financiero	4	1	Tener grado profesional en Contaduría y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Interno	4	3	Tener grado profesional en Contaduría, 18 meses de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Interno	4	2	Tener grado profesional en Contaduría, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Interno	4	1	Haber terminado estudios superiores en Contaduría y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Auditor Regional	3	5	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor Regional	3	3	Terminación de estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 6 meses de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auxiliar de Contabilidad	6	6	Tener diploma de bachiller y 2 años de experiencia en materias contables.
Auxiliar de Contabilidad	6	5	Tener diploma de bachiller y 1 año de experiencia en materias contables.
Auxiliar de Servicios Generales	7	7	Saber leer y escribir y tener 4 años de experiencia.
Auxiliar de Servicios Generales	7	6	Saber leer y escribir y tener 3 años de experiencia.
Auxiliar de Servicios Generales	7	2	Saber leer y escribir y tener 2 años de experiencia.
Ayudante de Artes Gráficas	7	4	Haber aprobado 2 años de estudios secundarios y 3 años de experiencia en labores de artes gráficas.
Ayudante de Artes Gráficas	7	2	Haber aprobado 2 años de estudios secundarios y 2 años de experiencia en labores de artes gráficas.
Ayudante de Biblioteca	6	3	Haber aprobado 4 años de bachillerato y 1 de experiencia en labores de biblioteca.
Celador	7	3	Haber aprobado 5 años de educación primaria, ser reservista de primera clase y 1 año de experiencia.
Celador	7	1	Haber aprobado 5 años de educación primaria y ser reservista de primera clase.
Contralor Auxiliar	1	1	Tener grado profesional y 5 años de experiencia en el área de trabajo.
Chofer Mecánico	7	8	Haber aprobado 5 años de educación primaria, tener licencia de conducción como chofer mecánico y 3 años de experiencia.
Chofer Mecánico	7	7	Haber aprobado 5 años de educación primaria, tener licencia de conducción como chofer mecánico y 2 años de experiencia.
Chofer Mecánico	7	6	Haber aprobado 5 años de educación primaria, tener licencia de conducción como chofer mecánico y 1 año de experiencia.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Delegado Territorial	3	9	Tener grado profesional y 4 años de experiencia en el área de trabajo.
Dibujante	5	5	Poseer diploma que lo acredite como dibujante y 2 años de experiencia.
Dibujante	5	4	Poseer diploma que lo acredite como dibujante y 1 año de experiencia.
Director de la Escuela de Capacitación	3	10	Tener grado profesional y 5 años de experiencia académica a nivel universitario.
Director General	3	10	Tener grado profesional y 5 años de experiencia en el área de trabajo.
Inspector Fiscal	4	3	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 2 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Inspector Fiscal	4	2	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Inspector Fiscal	4	1	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Inspector General	4	4	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía o Ingeniería Industrial, curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría, y 3 años de experiencia.
Jefe de División	3	9	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de la División y 4 años de experiencia.
Jefe de Grupo	6	14	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo de su grupo y 1 año de experiencia.
Jefe de Grupo	6	12	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo de su grupo.
Jefe de Grupo de Auditoría General	5	9	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía o Derecho y un curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Jefe de Grupo de Jurídica	3	8	Tener grado profesional en Derecho y 3 años de experiencia.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Jefe de Grupo de Planeación	3	6	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo del grupo y 2 años de experiencia.
Jefe de Departamento	3	6	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo del departamento y 2 años de experiencia.
Jefe de Oficina	3	10	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de la oficina y 5 años de experiencia en el área de trabajo.
Jefe de Sección	3	8	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de la sección y 3 años de experiencia.
Jefe de Sección	3	6	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de la sección y 2 años de experiencia.
Jefe de Sección	3	4	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de la sección y 6 meses de experiencia.
Mecanógrafo	6	3	Haber cursado estudios de comercio o mecanografía y tener 2 años de experiencia.
Mecanógrafo	6	2	Haber cursado estudios de comercio o mecanografía y tener 1 año de experiencia.
Mecanógrafo	6	1	Haber cursado estudios de comercio o mecanografía y tener 6 meses de experiencia.
Mecanotaquígrafo	6	6	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 2 años de experiencia.
Mecanotaquígrafo	6	5	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 1 año de experiencia.
Mecanotaquígrafo	6	4	Tener diploma de bachiller técnico comercial.
Mensajero	7	5	Haber aprobado dos años de bachillerato y tener 1 año de experiencia.
Mensajero	7	4	Haber aprobado dos años de bachillerato.
Mensajero	7	2	Haber cursado estudios de educación primaria y tener 1 año de experiencia.
Mensajero	7	1	Haber cursado estudios de educación primaria.
Jefe de Grupo Auditoría Especial	6	11	Haber aprobado 4 años de estudios universitarios y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría General.
Oficinista	6	5	Tener diploma de bachiller.
Oficinista	6	4	Haber aprobado 4 años de bachillerato.
Operario de Artes Gráficas	7	9	Tener diploma de bachiller y 3 años de experiencia en labores de artes gráficas.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Operario de Artes Gráficas	7	8	Tener diploma de bachiller y 2 años de experiencia en labores de artes gráficas.
Operario de Artes Gráficas	7	7	Tener diploma de bachiller y 1 año de experiencia en labores de artes gráficas.
Operario de Artes Gráficas	7	6	Tener diploma de bachiller y 6 meses de experiencia en labores de artes gráficas.
Operario de Equipo de Sistemas	5	6	Tener diploma de bachiller, curso específico y 2 años de experiencia.
Operario de Equipo de Sistemas	5	5	Tener diploma de bachiller, curso específico y 1 año de experiencia.
Perforista	7	9	Tener diploma de bachiller y 3 años de experiencia específica.
Perforista	7	8	Tener diploma de bachiller y 2 años de experiencia específica.
Profesional Universitario	4	3	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de su dependencia y 18 meses de experiencia en el área de trabajo.
Profesional Universitario	4	2	Tener grado profesional en una carrera relacionada con el área de trabajo de su dependencia y 1 año de experiencia en el área de trabajo.
Profesional Universitario	4	1	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo de su dependencia.
Programador de Equipo de Sistemas	5	10	Haber terminado estudios superiores en Ingeniería de Sistemas y 1 año de experiencia.
Programador de Equipo de Sistemas	5	9	Haber terminado estudios superiores en Ingeniería de Sistemas.
Recepcionista	6	6	Tener diploma de bachiller y 1 año de experiencia.
Revisor de Documentos	5	8	Haber aprobado 3 años de estudios superiores, 2 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	7	Haber aprobado 2 años de estudios superiores, 2 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	6	Haber aprobado 1 año de estudios superiores, 2 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	5	Tener diploma de bachiller, 3 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Revisor de Documentos	5	4	Tener diploma de bachiller, 2 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	3	Tener diploma de bachiller, 1 año de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	2	Tener diploma de bachiller, 6 meses de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos	5	1	Tener diploma de bachiller y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor Contable	5	7	Haber aprobado 3 años de estudios superiores en Contaduría, 1 año de experiencia en labores contables y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor Delegado	3	1	Haber aprobado 2 años de estudios superiores en Contaduría, Economía, Administración Pública, Administración de Empresas, Ingeniería Industrial o Derecho y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Secretario	6	9	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 3 años de experiencia.
Secretario	6	8	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 2 años de experiencia.
Secretario	6	7	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 1 año de experiencia.
Secretario de Auditoría General	6	13	Haber terminado estudios superiores en Contaduría, Economía, Derecho, Administración Pública o Administración de Empresas, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Secretario de Auditoría Especial	6	12	Haber terminado estudios superiores en Contaduría, Economía, Derecho, Administración Pública o Administración de Empresas y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Secretario de Auditoría Regional	6	9	Haber aprobado 2 años de estudios superiores y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
Secretario de la Escuela de Capacitación	6	15	Tener grado profesional y 1 año de experiencia docente.
Secretario Ejecutivo	6	11	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 5 años de experiencia.
Secretario Ejecutivo	6	10	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 4 años de experiencia.
Secretario General	1	1	Tener grado profesional y 5 años de experiencia en labores relacionadas con el área de trabajo.
Secretario de Despacho	6	14	Poseer diploma en secretariado ejecutivo y 6 años de experiencia.
Sub-Auditor Especial	3	4	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Sub-Auditor General	3	5	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Contaduría, Ingeniería Industrial o Derecho, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Sub-Auditor Regional	3	2	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Contaduría, Ingeniería Industrial o Derecho y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Sustanciador	6	9	Haber aprobado 2 años de estudios superiores en Derecho o Administración Pública.
Técnico en Administración	5	10	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, o Ingeniería Industrial y 1 año de experiencia.
Técnico en Administración	5	9	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas o Ingeniería Industrial.
Secretario Privado	2	1	Tener grado profesional y 3 años de experiencia.
Técnico en Contabilidad	5	10	Haber terminado estudios superiores en Contaduría y 1 año de experiencia.
Técnico en Contabilidad	5	9	Haber terminado estudios superiores en Contaduría.
Técnico en Control Fiscal	5	10	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas,

Denominación	*Nivel*	*Grado*	*Requisitos*
			Contaduría, Economía o Derecho y 1 año de experiencia.
Técnico en Control Fiscal	5	9	Haber terminado estudios superiores en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía o Derecho.
Técnico en Auditoría Financiera	5	10	Haber terminado estudios superiores en Contaduría o Economía y 1 año de experiencia.
Técnico en Auditoría Financiera	5	9	Haber terminado estudios superiores en Contaduría o Economía.
Técnico en Estadística	5	10	Haber terminado estudios superiores en Estadística y 1 año de experiencia.
Técnico en Estadística	5	9	Haber terminado estudios superiores en Estadística.
Tesorero	3	8	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía Contaduría y 3 años de experiencia.
Tesorero Auxiliar	3	7	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía o Contaduría y 2 años de experiencia.
Traductor	5	9	Haber terminado estudios superiores en Traducción.
Investigador Fiscal	4	3	Tener grado profesional en Derecho, Economía, Contaduría o Administración Pública, 2 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Investigador Fiscal	4	2	Tener grado profesional en Derecho, Economía, Contaduría o Administración Pública, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Investigador Fiscal	4	1	Haber terminado estudios superiores en Derecho, Economía, Contaduría o Administración Pública y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

Denominación	*Clase*	*Requisitos*
Auditor en el Exterior	I	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 3 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor en el Exterior	II	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría,

Denominación	*Clase*	*Requisitos*
		Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 4 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Auditor en el Exterior	III	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Contaduría, Economía, Ingeniería Industrial o Derecho, 5 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Mecanotaquígrafo en el Exterior	I	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 3 años de experiencia.
Mecanotaquígrafo en el Exterior	II	Tener diploma de bachiller técnico comercial y 4 años de experiencia.
Revisor de Documentos en el Exterior	I	Haber aprobado 3 años de estudios superiores, 1 año de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría General de la República.
Revisor de Documentos en el Exterior	II	Haber aprobado 3 años de estudios superiores, 3 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Revisor de Documentos en el Exterior	III	Haber aprobado 3 años de estudios superiores, 4 años de experiencia en materias contables y fiscales y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Secretario Bilingüe en el Exterior	I	Tener grado en Secretariado Bilingüe y 3 años de experiencia.
Secretario Bilingüe en el Exterior	II	Tener grado en Secretariado Bilingüe y 4 años de experiencia.
Sub-Auditor en el Exterior	—	Tener grado profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Contaduría, Ingeniería Industrial o Derecho, 3 años de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación.
Técnico en Auditoría en el Exterior	I	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Técnico en Auditoría en el Exterior	II	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo, 6 meses de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.
Técnico en Auditoría en el Exterior	III	Haber terminado estudios superiores en una carrera relacionada con el área de trabajo, 1 año de experiencia y curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría.

"Artículo 2º De las equivalencias. Para efectos de la aplicación de los requisitos mínimos señalados en el artículo 1º del presente decreto, se podrá hacer la siguiente equivalencia entre estudios y experiencia:

"a) Un año aprobado de estudios por doce meses de experiencia;

"b) Un año aprobado de estudios de postgrado por veinticuatro meses de experiencia.

"Parágrafo. Las equivalencias de que trata el literal a) del presente artículo, no se podrán efectuar cuando para el desempeño del cargo se requiera acreditar grado profesional o formación de nivel universitario.

"Artículo 3º Además de la equivalencia establecida en el ordinal a) del artículo anterior, los empleados que en la fecha de expedición de este decreto se hallan vinculados a la Contraloría General de la República podrán compensar doce meses de experiencia por un año de estudios, cuando los empleos estén comprendidos dentro de los niveles técnico, administrativo u operativo.

"Artículo 4º Los nombramientos en los empleos para cuyo desempeño se exija como requisito la aprobación de un curso específico en la Escuela de Capacitación de la Contraloría General de la República, serán provisionales para quienes no lo acrediten.

"Los resultados de los cursos específicos serán ratificados mediante resolución del Contralor General de la República.

"La expedición del acto previsto en el presente artículo, implicará la conversión automática del nombramiento provisional en nombramiento definitivo para los funcionarios que hubieren aprobado el curso referido, y la desvinculación de los que no hayan logrado dicha aprobación.

"Artículo 5º Los requisitos establecidos en el presente decreto empezarán a regir para todos los nombramientos que se efectúen a partir del 7 de agosto de 1978. Mientras tanto, continuarán rigiendo los requisitos previstos en el Decreto 927 de 1976, de acuerdo con las equivalencias de que trata el artículo 65 del Decreto 720 de 1978".

Normas violadas y concepto de la violación

El demandante señala como normas violadas:

"Artículo 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"12 Revestir, pro témpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

"Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso:

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

"Artículo 59: ...

"La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"10 Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

"Artículo 62: La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación, y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público".

El concepto de la violación lo cifra el demandante en dos puntos básicos:

1º) En que si el legislador tiene facultades para dictar las normas generales que regulan el servicio público y los empleos, "forzoso es concluir que el legislador delegado no puede en virtud de facultades extraordinarias penetrar en detalles". De lo cual concluye: "En este orden de ideas, los literales b), c), d), e inciso final del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978 y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto-ley número 1314 de 1978 al establecer no solamente requisitos generales para el desempeño de los empleos de la Contraloría General de la República, sino requisitos mínimos se ex-

tralimitó en el ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 5ª de 1978", y

2º) Que no correspondía al legislador señalar los requisitos mínimos, por estar atribuida esa función al Contralor General de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 59 de la Constitución Nacional.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación en su concepto número 354 de fecha enero 15 de 1979 considera que las disposiciones acusadas son exequibles.

Consideraciones de la Corte

1ª Salvo casos excepcionales, de los cuales es ejemplo el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución, ésta, no preceptúa la forma como se debe redactar la ley, ni le pone cortapisas al legislador para que pueda entrar en detalles al hacerla (verbigracia los códigos), lo cual deja sin piso la afirmación que hace el demandante, de que los decretos son inexequibles por fijar requisitos mínimos.

2ª En cambio, el artículo 76 de la Constitución otorga la potestad legislativa al Congreso, con las salvedades hechas por el artículo 79, y la de revestir, pro témpore, de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

3ª En el caso que se examina, al Presidente lo revistió el Congreso de facultades para los fines determinados en la Ley 5ª de 1978 y ni rebasó las facultades contenidas en ésta, en lo que fue objeto de la acusación, ni en el tiempo allí señalado para cumplir su cometido, porque en suma, por la Ley 5ª citada, se faculta al Presidente para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y revisar el sistema de clasificación y nomenclatura de los mismos empleos, para fijar o modificar aquellas series y clases cuya creación o modificación se estime indispensable, en la Contraloría General de la República, y precisamente, a eso van encaminados los actos acusados del Presidente, esto es los Decretos 720 y 1314 de 1978 y el mismo demandante acepta que uno y otro fueron expedidos dentro del término legal, puesto que el último lo fue el 6 de julio de 1978 y el término de los 90 días vencía el 29 del mismo mes y año.

4ª Secuela es de lo anterior, que siendo de competencia legislativa del Congreso el expedir este tipo de leyes y que ésta, pueda atribuirse al Gobierno como legislador extraordinario, no exista violación del artículo 118-8 en relación con el artículo 76-12 de la Constitución.

5ª Ahora, la afirmación de que no corresponde al Congreso sino al Contralor establecer los requisitos mínimos para ejercer cargos en la Contraloría, está contradicha con los artículos 76 y 60 de la Constitución, porque el primero expresa que: "Corresponde al Congreso hacer las leyes" y el segundo en lo pertinente refiriéndose a las atribuciones del Contralor dice: "proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley". Entonces es obvio, que si al Contralor solo le corresponde "proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley" es porque esos cargos son de creación legal lo cual entraña la posibilidad de que el Congreso, como legislador ordinario o el Gobierno como legislador extraordinario, no solo establezcan esos cargos sino que determinen igualmente, sus funciones, su clase, su grado, su remuneración y las calidades para desempeñarlos, porque todo ello, como ya lo ha sentado la Corte está implicado en la facultad de crear cargos.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación y con base en el estudio de la Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLES los literales b), c), d), el inciso final del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978 y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto-ley número 1314 de 1978.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Antonio Alvira Jácome, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

REMISION DE PRESOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA

Exequible el Decreto legislativo número 18 de 12 de enero de 1979, salvo la frase "y robo de automotores" contenida en su artículo primero, la cual se declara inexequible.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 26 de febrero de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha.*

Aprobada por Acta número 8.

I. En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución, el Gobierno Nacional envió a la Corte copia auténtica del Decreto 18 del 12 de enero de 1979, por el cual se dictan disposiciones sobre la remisión de presos a la Isla Prisión de Gorgona.

II. El texto del decreto cuya revisión constitucional compete hacer a la Corte es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 18 DE 1979
"(enero 12)

"por el cual se dictan disposiciones sobre remisión de presos a la Isla Prisión de Gorgona.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que periódicamente se registran en los establecimientos carcelarios del país fugas de peligrosos delincuentes, con la consiguiente amenaza para la integridad de las personas y la tranquilidad de la sociedad;

"Que corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado;

"Que en la actualidad es la Isla Prisión de Gorgona el centro penitenciario de mayor seguridad existente en el territorio nacional,

"Decreta:

"Artículo 1º Los procesados a quienes se les haya dictado sentencia condenatoria de primera instancia por los delitos de secuestro, rebelión, sedición, asonada, asociación e instigación para delinquir, apología del delito, extorsión, chantaje y robo de automotores podrán ser trasladados a la Isla Prisión de Gorgona, previa solicitud del Juez de la causa a la Dirección General de Prisiones. En la solicitud se precisarán las fechas de detención precautelar y de la sentencia, al igual que los datos biográficos del procesado.

"Parágrafo. También podrán ser radicados en la Isla Prisión de Gorgona los condenados por los delitos definidos en los artículos 37, 38 inciso primero y 42 del Decreto 1188 de 1974, cuando la sentencia sea de 8 años o más de presidio, a solicitud del Juez de la causa.

"Artículo 2º Recibida la solicitud en la Dirección General de Prisiones, se procederá inmediatamente a ordenar el traslado del procesado a la Isla Prisión de Gorgona, si estuviere ejecutoriada la sentencia por los delitos a que se refiere el artículo 1º de este Decreto.

"Artículo 3º Los condenados que sean enviados a la Isla Prisión de Gorgona, serán mayores de 18 años de edad.

"Artículo 4º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 12 de enero 1979".

III. Durante el término de fijación en lista no se presentó intervención ciudadana alguna destinada a impugnar las normas del mencionado decreto.

IV. El Procurador General de la Nación en escrito de fecha 1º de febrero de 1979, considera que el texto del decreto no viola ninguna norma de la Carta Política.

V. Para resolver, la Corte considera:

1. En reciente sentencia expedida a propósito de la revisión constitucional del Decreto 1923 de 1978, sintetizó la Sala Plena los criterios que han de guiarla en la revisión de la normatividad dictada en estado de sitio, con las siguientes palabras:

" ... La institución 'estado de sitio' es un régimen especial y transitorio previsto en la Constitución. Por eso mismo, no puede implicar la sustitución de sus preceptos. En estado de sitio rige la Constitución, con las restricciones en ella establecidas de manera expresa. Esa es la razón del control de constitucionalidad que compete a la Corte sobre el ejercicio de los poderes propios de aquel régimen".

2. Y puntualizando los criterios determinantes de este juicio de constitucionalidad, añade la Corte en la misma sentencia que ellos son la conexidad directa entre el contenido de los decretos que se juzgan con las causas que fundaron la declaración de perturbación del orden público, y el carácter sustitutivo, transitorio y restrictivo de esas disposiciones frente al régimen legal de tiempo de paz, con lo cual ratifica conceptos contenidos en la sentencia de 14 de mayo de 1970, que en lo pertinente se transcriben:

"Lo que determina la validez constitucional de los decretos referidos es la relación entre las materias que contengan y la turbación del orden. Ese cancel encierra la capacidad gubernamental, en punto a decretos legislativos dados en estado de sitio. Cuando así se ordene con mérito de ley tendrá respaldo constitucional siempre que guarde relación con la tranquilidad pública, sea para mantenerla o prevenir su alteración, sea para restablecerla, y siempre desde luego, que no contraríen textos de la Carta que deban regir aun en estado de sitio".

"El estudio de constitucionalidad que se confía a la Corte debe atenerse por lo común, previamente y de manera principal, al examen objetivo de la vinculación que exista entre las providencias decretadas por el Gobierno y las necesidades del orden público turbado".

3. El Decreto 18 de 12 de enero de 1979 fue dictado por el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros del despacho ejecutivo, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976. Este, a su vez, además de invocar otros hechos que para el presente examen no tienen relevancia, funda la declaración del estado de sitio en " ... frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebren el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del estado de derecho". Posteriormente el Decreto 2260 de 24 de octubre de 1976, dictado en desarrollo del que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, adscribió al conocimiento de la jurisdicción penal militar infracciones tales como los delitos contra el régimen constitucional y contra la seguridad interior del Estado, asociación e instigación para delinquir y apología del delito, algunos delitos contra la salud y la integridad colectivas contemplados en el Código Penal y los delitos previstos en los artículos 22 de la Ley 4ª de 1943 y 1º y 2º de la Ley 21 de 1973, además de los de secuestro, extorsión y chantaje y cualquier otro cometido en conexidad con los anteriores. Más tarde, el Decreto 1923 de 6 de septiembre de 1978, invocando el "que periódicamente se han venido reiterando y agudizando las causas de perturbación del orden público, que crean un estado de inseguridad general y degeneran en homicidios, secuestros, sedición, motín o asonada, o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito, reguló diversas figuras delictivas, entre las cuales se cuentan el secuestro, el alzamiento en armas para derrocar al Gobierno legalmente constituido o para cambiar o suspender el régimen constitucional existente, la organización de bandas, cuadrillas o grupos armados de malhechores, la participación en perturbaciones del orden público o la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales, la provocación de incendios, la utilización de bombas, detonantes, explosivos, sustancias quí-

micas o inflamables, la obtención de provecho ilícito mediante amenazas o violencia, simulación de autoridad pública o falsa orden de la misma, así como diversas conductas no configurativas de delitos pero sí destinadas a reprimir hechos íntimamente vinculados con la alteración del orden público. Finalmente, el Decreto 2144 de 4 de octubre de 1978 señaló " ... que últimamente se ha intensificado la delincuencia organizada en algunas regiones del territorio nacional por el uso indebido de aeropuertos, aeronaves, embarcaciones marítimas y fluviales, y vehículos de transporte terrestre de procedencia nacional y extranjera, muchos de los cuales ingresan al país violando la soberanía nacional, para realizar actividades ilícitas tales como tráfico de estupefacientes y contrabando de café en conexión con el comercio ilícito de armas, que generan, a su vez, otras conductas como concusiones y cohechos corruptores en alto grado de la moral de los funcionarios con deterioro de la misión fundamental del Estado, lo cual constituye otro factor de perturbación del orden público".

4. La normatividad propia del Decreto número 18 de 1979, tal como lo entiende la Corte, establece, en síntesis, que personas procesadas por ciertos delitos y condenadas por sentencia que se encuentren debidamente ejecutoriadas, podrán ser trasladadas a la Isla Prisión de Gorgona por la Dirección General de Prisiones a solicitud previa del juez de la causa. Se trata con ello de evitar fugas de peligrosos delincuentes radicados en los establecimientos carcelarios del país, disminuyendo la amenaza que tales fugas significan para la integridad de las personas y la tranquilidad de la sociedad, como claramente lo señalan los considerandos del decreto. Tales condenados son los que hayan sido procesados por delitos particularmente graves, tipificados sea en el Código Penal sea en las disposiciones dictadas por razón del estado de sitio, como los de secuestro, rebelión, sedición, asonada, asociación e instigación para delinquir, apología del delito, extorsión y chantaje, además de los que lo sean por la aplicación del llamado Estatuto Nacional de Estupefacientes con penas de importancia, 8 años o más de presidio, en razón de cultivar o conservar planta de la que pueda extraerse marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica, o que las introduzca al país o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera o suministre a cualquier título esas mismas drogas o sustancias, o siendo profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia, o de alguna de las profesiones auxiliares de la medicina, las prescriba, suministre o aplique para fines no terapéuticos o en cantidad superior a la necesaria, todo lo cual, relativo al tráfico de estupefacientes, fue contemplado por el Decreto 2144 de 4 de octubre de 1978.

5. Resulta así una indudable conexidad entre algunas de las causas que permitieron la inicial declaración del actual estado de sitio y la medida que toma ahora el Gobierno para evitar la fuga de personas que sean condenadas por razón de los mismos hechos que permitieron expedir legislación excepcional con miras al restablecimiento del orden; así como existe también esa relación entre el tráfico de estupefacientes, contemplado como hecho sobreviniente con posterioridad a aquella declaración, y la necesidad de impedir igualmente la evasión de personas condenadas por aquel tráfico y que se han hecho merecedoras a sanciones graves como las de ocho o más años de presidio. Mas no aparece, en sentir de la Corte, vinculación causal alguna entre aquellos motivos de alteración del orden público, suficientemente mencionados en los decretos citados, y la inclusión en el decreto que se revisa a la luz de la Constitución del robo de automotores como categoría delictual autónoma que permita la radicación en la Isla Prisión de Gorgona de sus autores, a solicitud del juez de la causa, cuando ni este delito ha sido mencionado como motivo de la perturbación del orden público, ni medida alguna de carácter excepcional fundada en esa perturbación ha venido a variar en todo este tiempo la competencia común de los jueces penales ordinarios para conocer de él, o sea, en otras palabras, que en nada ha incidido el robo de automotores en el actual estado de sitio.

6. Ha de añadirse a lo anterior que la normatividad del decreto en lo que resulta ajustada a la Constitución, no hace sino trasladar para la ejecución de las penas la competencia propia de la Dirección General de Prisiones a la del juez de la causa, invirtiéndose de esta manera la regla establecida en el artículo 670 del Código de Procedimiento Penal y en el 12 del Decreto extraordinario número 1817 de 1964, considerando tal vez el Gobierno para hacer este cambio que el juez del conocimiento está en mejores condiciones que la Dirección General de Prisiones para apreciar todas las circunstancias que puedan incidir en la peligrosidad del condenado, presentándose así, sin duda alguna, una suspensión de

aquellas disposiciones mientras dure el estado de sitio.

7. Tampoco encuentra la Corte inconstitucionalidad alguna en normas que autorizan o imponen el traslado a un establecimiento carcelario de mayor seguridad de aquellos condenados por delitos graves cuya eventual fuga de establecimientos carcelarios menos seguros redunda en grave perjuicio social, a condición, se repite, de que los delitos por los cuales sean condenados tengan relación con los motivos de perturbación del orden público, en razón del carácter sustitutivo, transitorio y restrictivo de las normas dictadas durante el estado de sitio.

8. Por último, en caso similar, decidiendo la Corte acerca de la constitucionalidad del Decreto legislativo número 1412 de 1975 que, en parecidos términos, disponía que los sindicados de delitos de secuestro y extorsión y demás conexos con estos de que conocía por esa época la Justicia Penal Militar en virtud de las normas contenidas en el Decreto legislativo 1250 de 1975, encontró que no existía tacha alguna que pudiera hacerse a aquella normatividad por virtud de una supuesta infracción constitucional.

9. En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 121 de la Constitución Nacional, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 18 de 12 de enero de 1979, salvo la frase "y robo de automotores" contenida en su artículo primero, la cual se DECLARA INEXEQUIBLE.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Luis Sarmiento Buitrago, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén, José María Velasco Guerrero, Antonio Alvira Jácome, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Hernando Tapias Rocha, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

Una salvedad de voto y tres observaciones

No obstante la aclaración que el decreto ha recibido, en forma unánime, relacionada con la indisoluble unidad de los artículos primero y segundo, y exigirse siempre la ejecutoria de la sentencia de primera instancia, garantizándose así el debido proceso (idónea defensa), debo indicar una salvedad de voto y tres reparos:

1. Considero inconstitucional remitir a Gorgona a sentenciados por delitos de asonada, apología del delito e instigación para delinquir. Me resisto a creer que el Gobierno no pueda ofrecer en las cárceles del interior, suficientes seguridades para evitar la evasión de estos procesados. Esta clase de infractores nunca podrán considerarse como "peligrosísimos delincuentes", por lo mismo que incurren en infracciones que pueden reputarse de calderilla, para destacar su reducida entidad, al punto que no pocas legislaciones estiman estos hechos como simples contravenciones de policía. El tratamiento resulta más desmedido cuando se les clasifica en el mismo nivel de secuestradores, asociados para delinquir, extorsionistas y narcotraficantes. Una Constitución, para ser tal, tiene que traducir en su texto y garantizar en su aplicación bienes tan fundamentales como la justicia y el humanitarismo. Por eso cuando aparece una norma que por su exageración y abuso se distingue por su crueldad, injusticia e inhumanidad, tiene que decirse de ella que es inconstitucional. Tratar de remitir a esta clase de delincuentes (asonada, apología, instigación) es hacer "terrorismo penal y retroceder un siglo en el derecho penitenciario", calificación ésta expresada por los Magistrados Federico Estrada Vélez, Jesús Bernal Pinzón y José María Velasco Guerrero, cuando estudiaron el Decreto 1412 de 1975, que no incluía casos tan aberrantes como el que dejo comentado (ver "Foro Colombiano", número 75, septiembre de 1975, p. 214).

2. Contrasta más este inequitativo tratamiento, cuando se observa que delincuentes de tan menguada condición pueden remitirse a Gorgona sin consideración a la pena impuesta, pues

da lo mismo que se les condene a algunos meses más de arresto o prisión, mientras en el caso de los narcotraficantes, según el parágrafo, se exige condena no inferior a ocho años de presidio. A éstos, pues, se les quiere retener en las cárceles comunes del interior y a aquéllos se les pretende llevar, a todo trance, a Gorgona. Es inexplicable, por decir lo menos, esta benevolencia y trato preferencial para los narcotraficantes, en momentos en que se sabe de su altísima peligrosidad y el Gobierno intenta dar muestras de severidad y rigor en su persecución y castigo. Sobran comentarios sobre tan notorio contrasentido.

3. La Corte ha admitido la legislación de estado de sitio sin exigir que las causales invocadas para su declaratoria sean las mismas que se mencionan en cada decreto, requiriéndose únicamente su conexidad. Pues bien, cuando se han declarado constitucionales numerosos decretos, con este lejanísimo parentesco, ahora se rechaza lo relacionado con el robo de automotores (frecuentemente vinculados a secuestradores y narcotraficantes, antes de que estas dos conductas aparezcan como tales, y de innegable peligrosidad por la osadía y violencia de sus ejecutorias), porque ese delito específico no ha sido mencionado como causa del desorden nacional. Se olvida que el Gobierno, para mantener el actual estado de sitio, insiste y se refiere al auge de la delincuencia y a su peligrosidad. No se ve cómo para los que roban automotores sí hay seguridad en las cárceles del interior, cuando coustantemente se les rescata de allí o se evaden y forman parte de la generalizada delincuencia que azota al país. Otra cosa es que se diga, como lo ha hecho el suscrito y no ha querido aceptar la Corte, que un fenómeno de esta especie, que es regular y puede contrarrestarse con los medios de acción ordinarios o reforzados, no sea factor de conmoción interior en el grado que exige el artículo 121 de la Constitución Nacional. Pero desechado este criterio, no se ve motivo para tratar de hacer el distingo que recoge la decisión mayoritaria.

4. En el párrafo 6º se quiere hacer creer que se otorga en este decreto, por el Gobierno, una facultad a la Rama Jurisdiccional de la cual ha carecido por encontrarse en poder de la Dirección de Prisiones. La verdad es otra. La Dirección dispone de este atributo si el reo tiene el carácter de rematado, esto es, cuando el proceso ha culminado entera y definitivamente pues ha recorrido sus dos instancias y no hay recurso alguno pendiente, así sea el extraordinario de casación. Mientras tanto, es el juez, conforme a los artículos 442 y siguientes y 670 del Código de Procedimiento Penal, quien posee la facultad. Esta es una argumentación que no coresponde a la realidad de nuestras instituciones y que sensiblemente las ofende, porque se trata de afirmar la bondad de un decreto en aspecto del cual carece.

Si lo que quiso el Gobierno fue poder movilizar al procesado hacia Gorgona, al producirse la sentencia de primera instancia, obvio resulta que la Dirección General de Prisiones carecía de esa facultad, por tenerla el juez, y por eso se buscó la intervención de éste. No puede, entonces, decirse que hay cesión de función alguna. Y si se trata de actividad subsiguiente a la ejecutoria de la sentencia de primera instancia, como lo acordó la Corte, las cosas pueden decirse que han quedado en lo mismo: ya en este punto, la Dirección General de Prisiones de acuerdo con reglamentación vigente o a la que pudiera hacer el Gobierno muy libremente, tendría ese arbitrio.

Bogotá, D. E., marzo 1º de 1979.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

Adhiero al anterior salvamento de voto.

Jesús Bernal Pinzón.

Salvamento de voto del doctor José María Velasco Guerrero

Me aparto del criterio que sustenta el fallo de mayoría por medio del cual la Corte declara exequible el Decreto 18 de 1978, por las razones que brevemente expongo a continuación:

1ª Comparto en lo fundamental los reparos expresados por el honorable Magistrado Gustavo Gómez Velásquez en su salvedad de voto.

2ª El Decreto 18 de 1979 fue dictado por el Ejecutivo omnímodo dentro de una situación de "estado de sitio permanente", o dictadura, que constitucionalizó la Corte Suprema de Justicia cuando impartió su aprobación al Estatuto de Seguridad, a cuyo favor se expidieron normas para un período de treinta años, en forma abiertamente contraria a la letra y al espíritu del artículo 121 de la Carta.

3ª El régimen de excepción que disciplina el artículo 121 citado, es de naturaleza transitoria.

4ª Como la permanencia de lo transitorio es un absurdo lógico y un imposible jurídico, para mí no cabe duda que los Decretos del Ejecutivo, emitidos con base en una tan evidente deformación de nuestras instituciones, cohonestan el imperio del poder sobre el derecho y son inconstitucionales.

José María Velasco Guerrero.

Fecha ut supra.

Salvamento de voto de los doctores Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Jerónimo Argáez Castello, José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández Sáenz, Hernando Rojas Otálora, José María Esguerra Samper y Alvaro Luna Gómez.

Resulta una manifiesta contradicción entre los artículos primero y segundo del Decreto 18 de 12 de enero de 1979, cuya revisión constitucional realiza la Corte en el fallo precedente. Mientras para aquél es suficiente que al procesado se le haya dictado sentencia condenatoria de primera instancia para que pueda ser trasladado a la Isla Prisión de Gorgona, éste exige sentencia ejecutoriada para el cumplimiento de la misma medida, mas sin distinguir el momento, etapa o grado del proceso en el que hubiere sido proferida. Puede ser, por lo tanto, la que le haya puesto fin a la primera instancia, o a la segunda, o al recurso extraordinario de casación, pero con el requisito indispensable de que ostente firmeza jurídica.

El artículo 2º no contraría ningún texto de la Carta y es, sin duda alguna, constitucional. No acontece lo propio con el ordenamiento 1º, para el cual basta un fallo condenatorio de primera instancia, sin que importe que esté ejecutoriado o no. Más todavía: ni siquiera es menester su notificación, pues apenas requiere que la sentencia se *haya dictado.*

Si el procesado —como incuestionablemente lo permite la norma— puede ser trasladado a la Isla Prisión de Gorgona por el solo hecho de habérsele dictado sentencia condenatoria de primera instancia y sin que la providencia se encuentre ejecutoriada, esto es, cuando todavía no puede predicarse de él que sea un reo legalmente condenado y la detención que sufre sigue siendo preventiva y se prolonga, sin perder este carácter, hasta cuando no exista decisión condenatoria en firme, el dicho precepto resulta abiertamente inconstitucional.

Con efecto, dispone el artículo 442 del Código de Procedimiento Penal que "la detención prevista ... debe cumplirse en la *respectiva cárcel del circuito o distrito,* y, en su defecto, *en la cárcel municipal correspondiente".* Este mandato consagra una formalidad propia del juicio penal y constituye una garantía para el procesado. Su permanencia próxima al lugar en donde se le juzga le permite mantener fácil contacto con su apoderado y con el juez, así como colaborar en la práctica de las pruebas y ejercer vigilancia sobre ellas y sobre el juicio. Se resguarda y se afianza, de este modo, el derecho de defensa del acusado.

Por ello, el traslado del detenido preventivamente a una cárcel distinta de las previstas en la mencionada disposición sin que, de otro lado, concurran las circunstancias contempladas en el artículo 443 del Código de Procedimiento Penal y se cumpla el procedimiento en él señalado y su alejamiento del lugar en donde se ventila el proceso, vulnera el derecho de defensa e implica inobservancia de la plenitud de las formas propias del juicio.

Como las referidas garantías están tuteladas por el artículo 26 de la Constitución Nacional, resulta clara y flagrante su violación por el artículo 1º del Decreto 18 de 1979, en cuanto hace mención expresa a la sentencia de primera instancia. Declarándolo así, se habría mantenido la integridad de la Carta y se habría logrado hacer congruente las disposiciones del decreto, sin impedir el cumplimiento de sus fines.

2. Pero el fallo acogido por la mayoría, so pretexto de procurar esa congruencia y llegar a una decisión de exequibilidad, resolvió buscar una interpretación que la hiciera armónica y que tradujo en las siguientes palabras: "La normatividad propia del Decreto 18 de 1979, tal como lo entiende la Corte, establece, en síntesis, que personas procesadas por ciertos delitos y condenadas por sentencia que se encuentran debidamente ejecutoriadas, podrán ser trasladadas ...". Con tal proceder, excedió los límites de la facultad del juez de interpretar la ley y eludió el camino que la propia Constitución le tiene prescrito para su guarda y el mantenimiento de su integridad. Fue así como a fuer de interpretar las normas que debía confrontar con los textos constitucionales, derogó parcialmente el

artículo 1º, suprimiendo o eliminando de él la frase "de primera instancia" que infringía uno de sus preceptos, cuando lo indicado era dejarla sin eficacia o validez, pero por la vía adecuada, vale decir, mediante la declaración de su inexequibilidad. Se llegó al mismo resultado, es cierto, porque, según el fallo a que se refiere este salvamento de voto, el artículo 1º del decreto ya no contiene la cuestionada frase, pero el sistema empleado para suprimirla no era el apropiado y no debió utilizarse.

3. Estimamos acertadas las razones expuestas por el Magistrado Gómez Velásquez para sostener que también debió declararse exequible la inclusión en el artículo 1º del delito de "robo de automotores". Las compartimos y a ellas nos remitimos.

En consecuencia, discrepamos de la sentencia de mayoría por cuanto debió declarar inexequible la frase "de primera instancia" y exequible la que dice: "y robo de automotores", ambas contenidas en el artículo 1º del decreto objeto de la revisión constitucional.

Fecha ut supra.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Jerónimo Argáez Castello, Juan Hernández Sáenz, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Hernando Rojas Otálora, Alvaro Luna Gómez.

MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Inexequible el artículo 15 del Decreto 2218 de 1978.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 15 de marzo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 10.

I. *Antecedentes*

El ciudadano Alvaro Guerrero Castillo demandó el 6 de diciembre de 1978 el artículo 15 del Decreto extraordinario número 2218 del mismo año, porque lo considera violatorio de los artículos 2, 55, 76-1-12 y 118-8 de la Constitución. Se admitió tal demanda en providencia del 12 de diciembre de 1978, por reunir los requisitos señalados en el Decreto 432 de 1969.

La disposición acusada expresa:

"DECRETO NUMERO 2218 DE 1978

"(octubre 11)

"por el cual se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y de las que le confiere el artículo 84 de la Ley 52 de 1977,

"Decreta:

"....

"Artículo 15. Además de las previstas en el artículo 76 del Decreto 74 de 1976, son funciones de los Administradores de Impuestos Nacionales suscribir la correspondiente escritura, cuando se trata de constituir hipotecas a favor de la nación para garantizar el acuerdo de pago previsto en el artículo 14 de la Ley 52 de 1977". (*Diario Oficial* número 35129 de 2 de noviembre de 1978).

El demandante estima que hay violación constitucional en tanto el Gobierno excedió las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 52 de 1977 para modificar la estructura orgánica y funcional de la Dirección General de Impuestos Nacionales, en lo que fuera necesario para cumplir dicha ley, o sea, en cuanto a las instituciones jurídicas nuevas que ella contenga, porque desbordó esta facultad al asignar la de suscribir las escrituras constitutivas de hipotecas a favor de la nación para garantizar los acuerdos de pago previstos en el artículo 14 de la misma, a los Administradores de Impuestos Nacionales y no a los funcionarios que según dicha ley deben proveer a su cumplimiento y están autorizados para conceder los plazos en que se basan esos convenios.

En esa misma argumentación fundamenta la violación de los artículos 76-1, puesto que la ley solo puede ser modificada por el Congreso y la extralimitación aludida implica modificación de aquella; el 118-8, ya que ejercer facultades extraordinarias no permite excederlas, y de los artículos 2 y 55, en cuanto con aquellos excesos se rebasan los términos de las competencias constitucionales y se quiebra el principio de la separación de poderes.

En síntesis, el actor sostiene que han debido ser el Ministro de Hacienda, el Secretario General de ese Ministerio y el Director de Impuestos Nacionales, quienes son los que pueden conceder plazos para celebrar acuerdos de pago, los funcionarios autorizados para suscribir aquellas escrituras.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto exigido por el artículo 214 de

la Constitución, dentro del término allí señalado, en el sentido de que no se presenta en este caso violación constitucional alguna, fundado en estas razones básicas:

"Quedó visto que por una de esas disposiciones, la del artículo 14, se prevén acuerdos de pago, que se concretan en la concesión de plazos hasta por cinco años, pudiéndose aceptar garantía personal si la cuantía de la deuda no supera los $ 200.000.00 y únicamente garantía real en los demás casos.

"De manera que todo lo referente a esos convenios previstos en la Ley 52 y que no la contraríe en ninguna de sus regulaciones, debe considerarse incluido en la materia de las facultades extraordinarias si a juicio del propio Gobierno contribuye razonablemente al cabal cumplimiento de aquella ordenación.

"Esta no señaló los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales que debían suscribir las escrituras de hipoteca que garantizaran el cumplimiento de los acuerdos de pago; mucho menos dispuso que esta misma función la cumpliera el Ministro de Hacienda, ni el Secretario General del Ministerio, ni el Director General de Impuestos, ni los tres conjuntamente. Luego no existía inconveniente legal en que se adscribiera a otros funcionarios, como los Administradores Regionales de Impuestos. Más aún: no sería posible darle cabal cumplimiento en esta materia a la Ley 52 si el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias, que se le concedieron precisamente con esa finalidad entre otras, hubiera omitido hacer aquel señalamiento. Y la determinación es razonable y técnica, además, porque responde a un sano principio de descentralización, que favorece al contribuyente al facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y al propio Estado en cuanto agiliza los recaudos por este concepto.

"Recuérdese de otra parte, que los tributos regulados por la Ley 52 de 1977 son aquellos cuya administración corre a cargo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, y que si el precepto impugnado incide en el ejercicio de las atribuciones de las administraciones regionales, se ciñe estrictamente a la facultad dada al Gobierno para modificar funcionalmente la Dirección General del ramo, ya que aquéllas constituyen dependencias de esta repartición administrativa".

II. *Consideraciones de la Corte*

La Corte es competente para conocer de la presente demanda, puesto que se trata de un decreto dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 52 de 1977, según el artículo 76-12 de la Constitución y el 214 de la misma.

El decreto a que pertenece la norma acusada fue dictado dentro de los límites temporales señalados para el ejercicio de las facultades conferidas en dicha Ley 52, no afectándolo, pues, tacha de inconstitucionalidad en este aspecto.

En lo tocante a los cargos de inconstitucionalidad formulados por el actor, se observa:

1. La Ley 52 de 1977 se expidió en orden a establecer "disposiciones para la aplicación de las normas sustanciales tributarias de competencia de la Dirección de Impuestos Nacionales" y, según su artículo 84 para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República que le permitieran modificar la estructura orgánica y funcional de aquella Dirección "con el exclusivo objeto de dar cabal cumplimiento a la presente ley";

2. El artículo 14 de la misma Ley autorizó al Ministerio de Hacienda para que concediera plazos de pago de impuestos "siempre y cuando el deudor ofrezca garantías reales satisfactorias", mediante resoluciones suscritas por el Ministro de Hacienda, el Secretario General y el Director de Impuestos Nacionales;

3. El artículo acusado asignó como función de los Administradores de Impuestos Nacionales la de "suscribir la correspondiente escritura, cuando se trate de constituir hipotecas a favor de la nación para garantizar el acuerdo de pago previsto en el artículo 14 de la Ley 52 de 1977";

4. *La facultad para modificar la estructura orgánica y funcional de una dependencia estatal, envuelve la posibilidad de redistribuir en lo interno de la misma las funciones que le estén atribuidas, su personal y la manera como esté dispuesto para desempeñar aquéllas. También, si no lo ha hecho la respectiva ley, podrá asignar las nuevas funciones en ella creadas a cualquiera de los funcionarios u órganos del ente que se reestructura. Pero, es obvio, respetando las competencias definidas constitucionalmente y las limitaciones implícitas en la precisión que es del carácter de las facultades extraordinarias, resultantes en esta oportunidad por su vinculación directa al cumplimiento de la Ley 52;*

5. En el presente caso, la Ley 52 no determinó —quizás, porque no era necesario—, a quién correspondía firmar en nombre de la nación los instrumentos constitutivos de garantías reales, como las hipotecarias, otorgadas por los contribuyentes morosos a favor de la nación para respaldar el pago de impuestos, según la autorización del artículo 14 de la ley citada;

6. Se trata, pues, evidentemente de la celebración de un contrato en que es parte la nación. Por lo cual debe recordarse que, en principio la representación de la nación corresponde al Presidente de la República. Por tal razón, el artículo 14 del Decreto 150 de 1976, estatuto vigente de los contratos del orden nacional, establece: "De la competencia del Presidente de la República. Conforme a la respectiva ley de autorizaciones y a la ley de apropiaciones corresponde al Presidente de la República celebrar los contratos en que sea parte la nación";

7. *Las anteriores prescripciones legales corresponden a lo que estatuye la Constitución en los artículos 76-11-16 y 120-13, de los cuales se deduce que toda la contratación administrativa nacional compete al Presidente de la República. Este puede, sin embargo, con autorización legal, dada en los términos del artículo 135 de la Constitución delegarla, pero solo puede hacerlo en cabeza de los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo y los Gobernadores;*

8. *De manera que no se trata de una omisión o vacío de la Ley 52, porque las normas constitucionales citadas regulan la materia, y cualquier disposición legislativa en contrario sería, inconstitucional, y*

9. *En consecuencia, no es constitucional, como lo dispone el artículo acusado, atribuir la celebración de los pactos de hipoteca en favor de la nación a los Administradores de Impuestos Nacionales, quienes no pueden representarla ni siquiera por delegación, de acuerdo con el artículo 135 citado.*

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el artículo 15 del Decreto 2218 de 1978 "por el cual se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jaime Bernal Cuéllar, Dante Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Humberto Murcia Ballén.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

FRENO AL AVANCE DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Inexequibilidad en parte del Decreto legislativo número 402 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 19 de abril de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 12.

Ha llegado para su revisión constitucional el Decreto legislativo número 402 de 1979 "por el cual se adiciona, aclara y modifica el Decreto (también legislativo) número 2144 de 1978 y se dictan otras disposiciones".

El ordenamiento por revisar dice en su epígrafe que el Presidente de la República lo expide en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política. Y el texto de sus partes considerativa y dispositiva es el siguiente:

"Considerando:

Que por Decreto 2131 de 1976 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que corresponde al Presidente de la República respecto de la administración de justicia velar porque ésta se aplique pronta y cumplidamente, con arreglo a las leyes, garantizando la seguridad de los asociados y evitando la impunidad;

Que respecto de la aplicación de los Decretos 1188 de 1974 y 2144 de 1978 se han observado algunos vacíos que han ocasionado interpretaciones diversas;

Que es deber del Gobierno evitar la delincuencia organizada que impera en algunas regiones del país, particularmente por el uso indebido de aeropuertos, aeronaves, embarcaciones marítimas y fluviales y vehículos automotores, muchos de los cuales se introducen al territorio de la República violando la soberanía nacional;

Que igualmente debe prevenirse el tráfico de estupefacientes y el comercio de armas que, además, den ocasión a comportamientos ilegales que fomentan concusiones, sobornos y cohechos y quebrantan la honestidad ciudadana con grave deterioro de la moral pública, lo que contribuye a mantener un estado de inseguridad que afecta el orden público;

Que es deber del Gobierno prevenir estos hechos dictando disposiciones que conduzcan al restablecimiento de la normalidad,

Decreta:

Artículo primero. Las pistas de aterrizaje o aeropuertos privados que se utilicen para cometer alguna de las infracciones de que tratan los numerales 1º, 2º, y 3º, del literal c) del artículo 1º del Decreto 2144 de 1978, serán destruidos o inutilizados, lo cual ordenará el respectivo Gobernador, Intendente o Comisario, en la resolución con que concluya el diligenciamiento policivo.

Artículo segundo. El Gobernador, Intendente o Comisario adelantará la investigación por las conductas y contravenciones a que se refiere el Decreto 2144 de 1978, pero podrá comisionar para la misma al Secretario de Gobierno o a los Abogados de la Oficina Jurídica o de la División Legal de la respectiva Gobernación, Intendencia o Comisaría para que actúen como funcionarios de instrucción.

Artículo tercero. Las personas que aparezcan comprometidas en algunas de las contravenciones de que trata el Decreto 2144 de 1978 permanecerán detenidas a órdenes del respectivo Gobernador, Intendente o Comisario mientras no cancelen el valor de las multas que les fueren impuestas.

Artículo cuarto. Decretadas e impuestas las multas a que se refiere el artículo 2º del Decreto 2144 de 1978, los contraventores tendrán un término de veinte (20) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la respectiva resolución para cancelar las multas.

Si lo hicieren serán puestos en libertad, previa diligencia en que se les amoneste sobre su conducta antisocial. Si las multas no fueren pagadas dentro del término anteriormente indicado, el Gobernador, Intendente o Comisario las conmutará por arresto a razón de un (1) día por cada quinientos pesos ($ 500.00) sin exceder de cinco (5) años.

Artículo quinto. El literal b) del artículo 5º del Decreto 2144 de 1978 quedará así:

Se oirá en descargos al contraventor dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento de los hechos, diligencia para la cual estará asistido por un apoderado.

"Si fueren cinco (5) o más los contraventores, el término anterior se ampliará a setenta y dos (72) horas".

Artículo sexto. Adiciónase el literal e) del artículo 5º del Decreto 2144 de 1978 con el siguiente inciso:

"En todos los casos en que se sancione al contraventor o contraventores de acuerdo con el Decreto 2144 de 1978, el Gobernador, Intendente o Comisario enviará copia autenticada de las diligencias al juez competente de la justicia ordinaria para que sin calificar la contravención decida, si hubiere mérito legal, iniciar la investigación penal".

Artículo séptimo. El artículo 6º del Decreto 2144 de 1978 quedará así:

"En caso de que prosperare la solicitud de reposición de que trata el parágrafo 1º del artículo 8º del mismo decreto y consecuencialmente se ordenare la libertad del incriminado o incriminados o la devolución de vehículos o medios de transporte, éstos se restituirán en el estado en que se encuentren.

"Si no prosperare el recurso de reposición y estuviere ejecutoriada la resolución del Gobernador, Intendente o Comisario, no podrá aplicarse la revocación directa o rogada sin previo concepto del Ministerio de Gobierno".

Artículo octavo. La revocación directa o rogada de las resoluciones que dicten los Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea, según lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 1923 de 1978 solo podrá aplicarse previo concepto favorable del Comandante General de las Fuerzas Armadas.

Artículo noveno. En los casos en que deban realizarse diligencias de Inspección Judicial en procesos por violaciones del Decreto 1188 de 1974 y demás disposiciones que lo adicionan y lo reforman, éstas se adelantarán por juez comisionado en el lugar en que dichos elementos se encuentren o hayan sido destinados por la respectiva resolución del Gobernador, Intendente o Comisario o por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

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

El decreto en estudio ha sido expedido, se repite, con invocación del artículo 121 de la Carta y lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros. Y como además el estado de sitio implantado por el Decreto 2131 de 1976 se encuentra a la sazón vigente, el acto gubernativo reúne los requisitos formales para integrar un decreto legislativo. Compete por ende su revisión por la Corte, de acuerdo con el parágrafo del artículo 121, tanto más cuanto que fue remitido por el Gobierno a esta entidad el día siguiente de su expedición.

Concepto del Procurador

Habiendo vencido en silencio el término de la fijación en lista para la intervención ciudadana, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación.

El Jefe del Ministerio Público analiza uno a uno los artículos del decreto, y haciendo énfasis en la declaración de exequibilidad hecha por la Corte respecto del Decreto legislativo 2144 en sentencia de diciembre 7 de 1978, del cual el que se revisa no es sino complemento o adición, concluye solicitando la declaratoria de su constitucionalidad.

Consideraciones de la Corte

El Decreto 402 no consagra ciertamente sino algunas ampliaciones o modificaciones del Decreto 2144, y una única del Decreto 1188 de 1974. Como sobre la exequibilidad de estos dos decretos se ha pronunciado la Corte legitimando su constitucionalidad, corresponde ahora el

estudio de dichas ampliaciones o modificaciones para ver si se ajustan a los preceptos superiores, como se ajustarán en su tiempo los ordenamientos que ahora se amplían o modifican.

Análisis del Decreto 402 de 1979

Artículo 1º El artículo 1º impone a las personas que incurran en los hechos descritos en los numerales 1º, 2º y 3º literal c), artículo 1º del Decreto 2144, la pena de que las pistas de aterrizaje o aeropuertos de propiedad privada utilizados para cometer las infracciones sean destruidos o inutilizados:

"El referido Decreto 2144 establece en su artículo 1º que, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiese lugar, incurren en contravención y por consiguiente serán responsables, salvo fuerza mayor, caso fortuito, orden de autoridad competente o enajenación mental, entre otras personas ..." literal c) el dueño, poseedor o arrendatario de predios donde:

"1º Existan o se construyan pistas de aterrizaje sin autorización del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil.

"2º Aterricen aeronaves, sin autorización de la Aeronáutica Civil o sin causa justificada y no den de inmediato aviso a las autoridades locales, o de la Aeronáutica Civil, o de Policía en su defecto.

"3º Existan pistas o campos de aterrizaje con licencia otorgada por la Aeronáutica Civil que no den de inmediato aviso a las autoridades locales o de la Aeronáutica Civil, o en su defecto a las autoridades de Policía, del decolaje o aterrizaje de aeronaves de las circunstancias previstas en el literal a) del presente artículo".

De la transcripción hecha y de su confrontación con el decreto que actualmente se revisa, se tiene lo siguiente:

En ambos decretos, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar, se tipifican como contravenciones los hechos referentes a conductas activas o pasivas del dueño, poseedor o arrendatario de los predios donde existan campos o pistas de aterrizaje en las circunstancias allí descritas.

Por ministerio del Decreto 2144 la penalidad de la contravención consiste básicamente en la imposición de multas, más el decomiso del automotor y cancelación de licencia y permiso.

En cambio, el Decreto 402 agrega un hecho nuevo: la destrucción o inutilización de la pista de aterrizaje o del aeropuerto privados.

¿Quién decreta la destrucción o inutilización? Según las voces del mismo artículo 1º tal orden será impartida por el respectivo Gobernador, Intendente o Comisario en la resolución con que concluye el diligenciamiento policivo.

Es decir que orden tan grave no emanará de cualquier simple funcionario, ni el particular presunto contraventor quedará desprotegido. Porque al ordenarse que la investigación sea realizada por el funcionario más alto en los respectivos niveles departamental, intendencial o comisarial, se quiso radicar en funcionario de encumbrada categoría civil el diligenciamiento policivo, con las consiguientes responsabilidades política, penal y administrativa. Además la orden será dada como consecuencia o culminación de un procedimiento, con audiencia obviamente del interesado o interesados. Vale decir, con el debido proceso contravencional.

Abstracción hecha de las anteriores consideraciones: la Corte Suprema considera que en la lucha contra el delito o contra las causas alterantes de la paz pública, encaja dentro de las facultades de estado de sitio del Presidente de la República, en procura de restablecer el orden público, la orden de inutilización física de bienes utilizados por elementos antisociales para sus maniobras sediciosas o criminosas. Lo esencial es, como en nuestro caso, que la orden se imparta por funcionarios legalmente facultados y como culminación de un procedimiento con audiencia del interesado o interesados.

Empero la Corte encuentra, ante la luz de las disposiciones constitucionales sobre propiedad inmueble durante el estado de sitio, que son dos situaciones distintas la orden de *destrucción* y la orden de *inutilización* de los aeropuertos privados y de las pistas de aterrizaje incursos en sanción.

El concepto de destrucción de bien raíz es antagónico al de que la propiedad inmueble solo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes. (Constitución Nacional, artículo 33, inciso 2º).

En cambio el concepto de inutilización sí encaja dentro de la temporabilidad de la ocupación y más aún armoniza con la atención de la nece-

sidad de la guerra, ya que precisamente con la inutilización del inmueble se protege a la comunidad contra el uso desviado que su titular realice o pretenda realizar con desmedro de valores sociales superiores.

En consecuencia, la Corte habrá de declarar en la parte resolutiva de esta providencia la inexequibilidad del artículo 1º del decreto que se revisa en cuanto ordena la destrucción física de aeropuertos o pistas de aterrizaje.

Artículo 2º Este artículo 2º obedece a que no aparecía bien claro en el 2144 que los Gobernadores, Intendentes y Comisarios estuviesen habilitados para adelantar todas las investigaciones por las conductas y contravenciones tipificadas por dicho decreto, y solo podían comisionar para adelantarlas a los Secretarios de Gobierno. Este artículo despeja toda duda al respecto y además autoriza a los Abogados de la Oficina Jurídica o de la División Legal para ser comisionados en el adelantamiento de dichas investigaciones.

Artículos 3º, 4º, 5º y 6º. Estos artículos se refieren respectivamente a que los contraventores del Decreto 2144 permanezcan detenidos mientras no cancelen las multas que les fueren impuestas. Al aumento de 1 año a 5 años el máximo del arresto en que se convertirá la multa si no es pagada dentro de los 20 días. A que si fueren 5 o más los contraventores se aumentará de 24 a 72 horas el término para oírles sus descargos. Y que en todos los casos de sanción al contraventor el funcionario e investigador enviará copia auténtica de las diligencias al juez competente de la justicia ordinaria para que, sin calificar la contravención y si hubiere mérito legal, decida iniciar la investigación penal.

Todas estas medidas son a juicio de la Corte, complementos necesarios o llenos de vacíos indispensables para la eficacia del Decreto 2144, ya en lo sustancial encontrado ortodoxo por la Corte en sentencia de diciembre siete (7) de mil novecientos setenta y ocho (1978), bien que con algunos respetables salvamentos de voto.

Artículo 7º Este artículo subroga el 6º del Decreto 2144 al eliminar para el titular del bien decomisado y cuyo reintegro se ordena, la carga de cancelar los gastos de mantenimiento, conservación y vigilancia. Acata así el artículo subrogante la declaratoria de inexequibilidad hecha por la Corte de la locución contentiva de aquella carga en el artículo subrogado. En cuanto al mismo artículo 7º y también al 8º, la Corte estima razonables las consideraciones del señor Procurador, quien en su vista fiscal destaca la circunstancia de que en ellos se aumenta la garantía del procesado, en cuanto conceden el recurso de revocación directa no contemplado en el estatuto original.

Artículo 9º Es el único que hace referencia al Decreto 1188 de 1974, que trata de la lucha contra el uso de estupefacientes y comercios ilícitos. El mencionado artículo 9º complementa el Decreto 1188 en el sentido de que las diligencias de Inspección Judicial en procesos por violación de aquel estatuto se adelantarán por juez comisionado en el lugar en que dichos elementos se encuentren o hayan sido destinados por la respectiva resolución del Gobernador, Intendente o Comisario o por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Y por último el artículo 10 se limita a indicar la vigencia del decreto desde la fecha de su expedición y a suspender las disposiciones que le sean contrarias.

Las medidas que se revisan contenidas en el decreto en estudio son de la misma naturaleza de las analizadas por la Corte en ocasiones anteriores, y que le han servido para afirmar que "los nuevos hechos sobre tráfico de estupefacientes, considerados por el legislador transitorio en esta emergencia política como contravenciones han sido aceptados por la Corte como parámetro para medir las relaciones entre las causales de la perturbación y los precisos límites exigidos por la Constitución a fin de encontrar el sometimiento de las medidas al estatuto superior". (Sent. Sala Plena, Dic. 7 de 1978).

Y en ocasión anterior había dicho al revisar el Decreto legislativo número 70 de 1978, referente a operaciones militares planeadas para prevenir o reprimir la producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes:

"El decreto tiene una evidente conexión con las causas determinantes y sobrevinientes de la perturbación del orden que sufre el país. Pues, de una parte, el considerando 8º del Decreto 2131 de 1976 por el cual se declaró el estado de sitio, señala como una de sus causas 'los frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos o incendios característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebran el régimen republicano vigente ...'; y de otro, es hecho público y notorio que la frecuencia que en los últimos meses causa el delito de secuestro, tanto como los relacionados con la producción, procesamiento y tráfico de estupe-

facientes, han creado una justificada alarma que exige medidas adecuadas para su contención". [Sent. de marzo nueve (9) de mil novecientos setenta y ocho (1978) (F. C. número 105, página 369)].

Como consecuencia del análisis que la Corte hace del articulado del decreto sometido a su revisión, encuentra que las medidas en él contenidas —con la única excepción apuntada— encajan sin desbordarlas dentro de las facultades de que está revestido el Presidente de la República en virtud de la declaratoria de estado de sitio, y que existe conexión lógica entre ellas y la misión superior de aquel de conservar el orden público en todo el territorio nacional, o de restablecerlo cuando fuere turbado.

En tal virtud la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, oído el señor Procurador General de la Nación, y previo estudio de su Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLE el Decreto legislativo número 402 de 1979 sometido a su revisión, con la única excepción de las palabras *"destruidos o"* del artículo 1º del mencionado decreto, el cual en consecuencia quedará así:

Artículo primero. "Las pistas de aterrizaje o aeropuertos privados que se utilicen para cometer alguna de las infracciones de que tratan los numerales 1º, 2º y 3º del literal c) del artículo 1º del Decreto 2144 de 1978 serán inutilizados, lo cual ordenará el respectivo Gobernador, Intendente o Comisario en la resolución con que concluya el diligenciamiento policivo".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Luis Sarmiento Buitrago, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Pedro Elías Serrano Abadía, Humberto Murcia Ballén, Fernando Uribe Restrepo, Luis Enrique Romero Soto, Gonzalo Vargas Rubiano, Fabio Calderón Botero, Dante L. Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Jaime Bernal Cuéllar, Luis Carlos Sáchica, Hernando Rojas Otálora, Ricardo Uribe Holguín, José María Velasco Guerrero.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

Salvamento de voto de los Magistrados José María Velasco Guerrero y Juan Hernández Sáenz

Referencia: Revisión constitucional del Decreto legislativo número 402 de 1979.

Al revisar la Corte Suprema el Decreto legislativo número 1923 de 1978 no estuvimos de acuerdo con la decisión mayoritaria que halló ajustado a nuestra Carta Fundamental su artículo 11, pues consideramos entonces que cuando este precepto les atribuye competencia a los Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea para aplicar sanciones por la comisión de varios de los hechos que el decreto erige en ilícitos, se violan de manera flagrante los artículos 55, 58 y 61 de la Constitución.

Nos remitimos a lo expuesto en nuestros salvamentos de voto de aquella oportunidad para demostrar que el dicho artículo 11 del Decreto 1923 contradice los dictados constitucionales.

Y como ahora el artículo 8º del Decreto legislativo número 402, sometido a revisión, busca modificar, ampliar o corregir lo previsto por aquel artículo 11, debe predicarse también respecto de él la inconstitucionalidad por los mismos vicios que padece el artículo 11, y máxime aún cuando, según voces del concepto del Procurador General transcritos en el fallo del cual discrepamos, este artículo 8º le confiere competencia a un funcionario que no existe, el Comandante General de las Fuerzas Armadas, para dar concepto sobre la revocación directa o rogada de las resoluciones punitivas previstas por el aludido artículo 11, concepto que necesariamente habría de ser favorable para la viabilidad de la revocación.

Si el darle competencia a los Comandantes de Brigada, de Base Naval o de Fuerza Aérea para sancionar penalmente es inconstitucional porque conculca la función de administrar justicia que los artículos 55 y 58 de la Carta le atribuyen a la Rama Jurisdiccional del Poder Público para tiempos de paz o de anormalidad, ¿cómo podría no serlo el artículo 8º del Decreto 402 cuando intenta darle esa potestad no ya a empleados de la Rama Ejecutiva que existen realmente sino a un cargo imaginario, que ninguna atribución puede tener?

La lógica jurídica no admite respuesta afirmativa a esta pregunta.

La Corte Suprema ha debido entonces declarar inconstitucional el artículo 8º del Decreto

legislativo número 402 de 1979, sujeto a su examen. Como así no lo dispuso, quedan expuestas las razones de nuestra discrepancia respecto del parecer mayoritario.

Fecha ut supra.

José María Velasco Guerrero, Juan Hernández Sáenz.

Salvamento de voto

Estoy de acuerdo con la Sala en cuanto a que es exequible el decreto acusado, por las razones que en la sentencia se expresan; mas no lo estoy por lo que toca con la declaración de inexequibilidad de las palabras "destruidos o", empleadas en el artículo 1º de dicho decreto.

Con arreglo al inciso final del artículo 1543 del Código Civil: "Todo lo que destruye la aptitud de la cosa para el objeto a que según su naturaleza o según la convención se destina, se entiende destruir la cosa".

La aptitud natural de un aeropuerto consiste principalmente en servir para el decolaje y aterrizaje de aeronaves. Por lo tanto, lo que destruya esta aptitud se entiende destruir el aeropuerto. Inutilizarlo es destruirle su aptitud natural. Luego inutilizar un aeropuerto equivale a destruirlo.

De aquí se deduce que, habiendo sido utilizados los verbos destruir e inutilizar como sinónimos en el artículo 1º del Decreto, no procede declarar que este artículo es exequible en cuanto a uno de estos verbos e inexequible en cuanto al otro.

Bogotá, abril 23 de 1979.

Ricardo Uribe Holguín.

Salvamento de voto

Referencia: Revisión constitucional del Decreto legislativo número 402 de 1979.

Con el debido respeto manifiesto mi desacuerdo con la mayoría de la Corte cuando declara inexequible la "destrucción de 'pistas de aterrizaje y aeropuertos privados'" clandestinos, o en donde ocurran operaciones subrepticias, de muy difícil o imposible control por parte de las autoridades, y de las cuales el responsable del predio —dueño, poseedor o arrendatario— no les dé aviso oportuno.

Una vez más se hace una interpretación exegética y casuística enfrentando la norma en revisión únicamente al inciso 2º del artículo 33 de la Carta sin considerar principios constitucionales de superior jerarquía y comprensión como son el que consagra la primacía del interés público o social, ante el cual deberá ceder el interés privado, y el que define la propiedad como "una función social" (Constitución Nacional, artículo 30).

Pienso que ni aun dentro de la concepción individualista de la propiedad consagrada por el Código de Napoleón existen argumentos jurídicos de suficiente peso para oponerse a que una norma con fuerza de ley, expedida en defensa del orden público, disponga la eventual destrucción de bienes que atentan contra ese orden (Código Civil, artículo 669). El dominio o propiedad, aun considerado con criterio civilista, dista mucho de ser un derecho absoluto. Sus limitaciones constitucionales no son únicamente las del artículo 33 en el cual se apoya la sentencia de la cual discrepo, que no tuvo para nada en cuenta la superior jerarquía normativa de la noción de bien común, ni la definición constitucional de propiedad, así quiera decir ésta que la propiedad "tiene una función social", como lo sostienen intérpretes cautelosos pero con más amplio apoyo doctrinal que quienes se apegan literalmente a la fórmula de Duguit.

Tampoco estoy de acuerdo con la sentencia cuando al referirse a los artículos 3, 4, 5 y 6 del decreto que se revisa, afirma que "todas estas medidas son a juicio de la Corte complementos *necesarios* o llenos de vacíos *indispensables* para la *eficacia* del Decreto 2144 ...".

Aquí la Corte invade la competencia exclusiva del Gobierno con juicios de valor, prácticos u operativos, que no son de su resorte, pues según reiterada jurisprudencia de la misma Corte a ella únicamente le corresponde juzgar la conexión lógica entre las causas de perturbación del orden público, tal como el Gobierno las aprecie, y las medidas que el mismo Gobierno considere indicadas o útiles para restablecerlo.

Dejo así expuesta mi discrepancia.

Fecha ut supra.

Fernando Uribe Restrepo

PRESTACIONES DE LOS MAESTROS Y PROFESORES NACIONALES. CONGELACION DE LAS PRIMAS DE ALIMENTACION Y ALOJAMIENTO

La Corte Suprema procede a confrontar la compatibilidad del Decreto 2952 de 1968, con la Constitución Política.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 26 de abril de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 13.

El ciudadano Jorge Lucas Tolosa Cañas, pide en acción pública se declare la inexequibilidad del Decreto 2952 de 1968, cuyo texto dice:

"DECRETO NUMERO 2952 DE 1968
"(diciembre 2)

"por el cual se congela el monto de una prima.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

"*Decreta:*

"Artículo primero. A partir del 1º de noviembre del presente año y hasta cuando se adopte el sistema definitivo de prestaciones de los maestros y profesores nacionales, la prima de alimentación y alojamiento de que trata el artículo 1º del Decreto 30 de 1948, será la siguiente:

"Para los profesores de 1ª categoría $ 262.00
"Para los profesores de 2ª categoría $ 241.40
"Para los profesores de 3ª categoría $ 273.00
"Para los profesores de 4ª categoría $ 324.00
"Para los profesores sin categoría .. $ 294.00

"Artículo segundo. Los efectos de este decreto comenzarán a regir el 1º de noviembre del presente año.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 2 de diciembre de 1968.

"....."

Pide, además, que se suspenda el decreto acusado y, como consecuencia "se ordene la vigencia del Decreto 30 de 1948 (enero 12) que contempla el sistema de pago de prima de alimentación, por porcentaje, a los profesores de enseñanza secundaria de carácter nacional".

Como disposiciones violadas cita el actor estas normas constitucionales: el artículo 30 que garantiza los derechos adquiridos y el 76, numeral 12, que permite el otorgamiento de facultades extraordinarias. Además, aduce que se han violado las Leyes 153 de 1887, artículo 12 y la 65 de 1967 que contiene las facultades otorgadas al Gobierno.

Entre las pruebas invocadas en la demanda cita los Decretos 2689 de 1968, 953 de 1970, 729 de 1972, 1921 de 1972, 663 de 1974, 524 de 1975, 1247 de 1977, 715 de 1978 y 898 de 1978, amén de otros expedidos por el Alcalde Mayor de Bogotá.

El Procurador General de la Nación, advierte que un defecto sustancial hace inane emitir concepto de fondo.

"Esta Procuraduría observa que la materia del Decreto 2952 de 1968 —prima de alimentación y alojamiento—, ha sido objeto de ordenaciones posteriores y en primer término el Decreto 663 de 1974, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 2 de 1973 y que en lo pertinente expresa:

"Artículo 7º Los Rectores, Directores, Prefectos y Profesores de enseñanza media, normalista

y educación superior no universitaria, de tiempo completo, tendrán derecho durante los doce (12) meses del año a partir del primero (1º) de enero de mil novecientos setenta y cinco (1975) a percibir una suma fija mensual de $ 324.00 por concepto de prima de alimentación y alojamiento.

"Señálase una suma de $ 300.00 mensuales por profesor de enseñanza primaria y durante el año escolar en planteles dependientes del Ministerio de Educación para atender los servicios de economato. Cuando el profesor sin perjuicio de sus actividades docentes opte por percibir en efectivo esta subvención sólo le será cubierta a razón de $ 250.00 mensuales durante el año escolar.

"....

"Texto éste reproducido, sin ninguna variación y bajo el mismo número por el Decreto 524 de 1975, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue investido el Presidente de la República por la Ley 24 de 1974.

"Puede citarse también el Decreto extraordinario 716 de 1978, por el cual se fija el sistema de clasificación, remuneración y nomenclatura de los empleos directivos y docentes de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada —INEM— y los Institutos Técnicos Agrícolas —ITA—, por cuyo artículo 6º se fija en $ 415.00 mensuales la prima de alimentación de ese personal.

"Este Decreto 716 fue expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 5ª de 1978.

"Bien puede verse que todas estas disposiciones adoptan también el sistema de sumas fijas del decreto impugnado y no el de porcentajes del Decreto 30 de 1948, que es la tacha de inconstitucionalidad formulada contra el primero.

"Y si este no es el que se halla en aplicación porque perdió su vigencia desde que fue expedido el citado Decreto 663 de 1974 que lo sustituyó y que a su vez fue derogado expresamente por el artículo 11 del Decreto 524 de 1975 y subrogado por el artículo 7º de este y por el Decreto 716 de 1978, según lo anteriormente anotado, entonces la demanda de inexequibilidad es sustancialmente inepta por referirse a un ordenamiento insubsistente ya cuando fue presentada".

Consideraciones de la Corte

Todo el sistema colombiano de control de la constitucionalidad está enderezado a impedir o a eliminar la posibilidad de aplicar normas contrarias a la constitución. Sus cuatro mecanismos tienden a ello, así:

a) El control preventivo de las objeciones presidenciales evita la vigencia de proyectos de ley inconstitucionales;

b) La excepción de inconstitucionalidad permite al juez inaplicar las leyes que estime inconstitucionales;

c) La acción de inexequibilidad retira del orden jurídico, de modo definitivo y con efectos *erga omnes,* la norma inválida por incompatibilidad con la Constitución, y

d) La revisión forzosa de los decretos de los estados de sitio y de emergencia económica y social, mediante un procedimiento acelerado, busca también hacerlos inaplicables cuando vulneran preceptos constitucionales.

En consecuencia, el objeto fundamental buscado con este control y, por tanto, de la acción de inexequibilidad, no es otro que hacer inaplicable la regla jurídica inconstitucional.

Por lo mismo, la confrontación normativa en que consiste este control solo es posible entre normas vigentes, una constitucional y otra legislativa. Y, no es lógico, pues carece de objeto, y no puede haber acción sin interés jurídico actual que la justifique, el que la Corte se pronuncie sobre validez de una norma derogada.

Carecería de efecto un fallo teórico, de alcances puramente morales o docentes, extra-jurídicos, declarativos de la inconstitucionalidad de una disposición ya inexistente, inaplicable de suyo por estar derogada.

De otra parte, cabe preguntarse si una tal declaración destruiría la seguridad jurídica que la Corte ha protegido con sus decisiones inhibitorias.

En Colombia, la ley se presume constitucional e intangibles los efectos de su aplicación, como derechos bien adquiridos, mientras la Corte no la juzgue inconstitucional. Por eso, sus sentencias en este campo solo pueden tener efectos futuros, que no son sino la inaplicabilidad de la norma inexequible, como sanción jurídica del indebido ejercicio de la competencia constitucional del Gobierno o del Congreso, pero dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la

vigencia de aquélla, en defensa de la seguridad jurídica y de la buena fe de los gobernados.

La función de la Corte como guardiana de la Constitución es específica y exclusivamente judicial, aunque con implicaciones políticas, y no puede transformarse en la de un poder moral, directivo, que la Constitución no le atribuye. La excepción del estado de sitio, como lo dijo la Corte en fallo de octubre 20 de 1977, obedeció a razones distintas.

Unicamente con esta interpretación se logra deslindar la inexequibilidad de fenómenos como la derogatoria y la declaración de nulidad a los cuales se la ha querido asimilar.

Hay que agregar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía efectiva, la garantía de las garantías, un poder correctivo y conservador de la Constitución y no una simple facultad moderadora del ejercicio de las demás competencias. De lo que se trata en el juicio de validez constitucional es de contener dentro de sus competencias al ejecutivo y al legislativo, prescindiendo de los actos que las desbordan, no por amonestaciones orientadoras sino con decisiones con efecto inmediato y no meramente declarativas de principios, de modo que la norma constitucional violada recobre o tenga la plenitud de su eficacia.

El juez constitucional representa la voluntad del constituyente, sobrepuesta a la de los órganos que deben darle aplicación y desarrollo.

De lo cual se desprende que la acción de inexequibilidad caduca o precluye respecto de las normas derogadas, pues pierde su razón de ser, su naturaleza de garantía, al perder actualidad la posible lesión sufrida por el orden jurídico que aquellos trasgredieron. Los efectos de la derogación eliminan dicha acción por innecesaria a los fines que le asigna la Constitución que es la de mantener su integridad.

Por las razones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, RESUELVE: Declararse inhibida para decidir en el fondo la presente demanda, por sustracción de materia.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jaime Bernal Cuéllar, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

Salvamento de voto a la sentencia sobre el Decreto número 2952 de 1968, diciembre 2, demandada por Jorge Lucas Tolosa Cañas.

1ª La guarda de la Constitución Política, tomado este concepto desde la Carta de 1886, se limitó a los actos legislativos objetados por el Gobierno como inconstitucionales en cuyo caso ante la insistencia de las Cámaras Legislativas correspondía a la Corte Suprema decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los mismos (artículo 90 y 151-4 Constitución Nacional).

Ante el silencio de la Carta de 1886 respecto de la supremacía de la Constitución sobre la ley el legislador del año siguiente dio fuerza constitucional a la norma legal aunque pareciese contraria a la Constitución (Ley 153 de 1887, artículo 6º); por ello la Corte Suprema pudo decir "No está establecido en la República ningún Tribunal o autoridad que tenga la facultad de declarar que una ley deje de ser obligatoria por ser contraria a un precepto constitucional". (Sentencia de 1889, *Gaceta Judicial*, Tomo III, página 403).

El legislador constituyente de 1904 sentó las bases del control de los decretos expedidos por el Presidente durante el estado de sitio, facultando a cualquier ciudadano para impetrar la confrontación de tales actos con la Constitución. Dice así el artículo 2º de la Ley 2 del citado año: "La Corte Suprema de Justicia a solicitud de cualquier ciudadano y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente en Sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformi-

dad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la materia".

Cabe anotar que este estatuto solo permitía al Gobierno expedir decretos ejecutivos, durante el estado de sitio, para "defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento", pero orientó la normatividad actual de este régimen de excepción.

Esa ley, origen de la jurisdicción constitucional, sancionada por el Presidente Rafael Reyes, tuvo lamentablemente muy corta vigencia.

2ª La carencia de un mandato constitucional que consagrara la primacía de la Constitución sobre la ley, y la falta de un órgano que guardase la integridad de la Carta, creó la necesidad de una reforma fundamental que supliera tales deficiencias en la organización jurídica del Estado.

Fue así como se expidió el Acto legislativo número 3 de 1910, cuyos artículos 40 y 41 establecieron la excepción de inconstitucionalidad o inaplicabilidad de las leyes y el control jurisdiccional sobre todas las leyes y decretos que tuvieren incompatibilidad con el estatuto Supremo, pudiendo ser acusados ante la Corte Suprema por cualquier ciudadano como inconstitucionales. Surgió así, la guarda jurisdiccional de la Constitución sobre todos los actos del Congreso y del Ejecutivo, que tuviesen fuerza de ley.

3ª Varias reformas ha hecho el constituyente así: en 1945 se precisó la competencia de la Corte y del Consejo de Estado para conocer de los decretos del Gobierno, por causas de inconstitucionalidad o ilegalidad, respectivamente; en 1960, se dio a las Cámaras legislativas la facultad de acusar los decretos de estado de sitio ante la Corte Suprema por razones de inconstitucionalidad; y en 1968 se amplió la competencia a la Corte, previo estudio de una Sala especializada, para conocer de la exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto en su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación.

Subsiste, por tanto, intacta e invariable la competencia asignada a la Corte Suprema para "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos dictados por el Gobierno ... cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano", según lo estatuido por el constituyente en el Acto legislativo número 3 de 1910.

4ª Motivo de largas discusiones y de diversas jurisprudencias ha sido para la Corte Suprema el ejercicio de su función de decidir sobre la constitucionalidad de leyes y decretos que al tiempo de proferir la decisión definitiva, han sido sustituidos, suspendidos, incorporados a otras normas, derogadas expresa o tácitamente por otra de igual o superior jerarquía, o han perdido su efectividad por haber cumplido su objetivo.

En reiterada pero no uniforme jurisprudencia la Corte se ha declarado inhibida o se ha abstenido de proferir decisión de fondo cuando la norma deja de regir por cualesquiera de las causales anotadas antes, presentando como razón principal la de que perdida la vigencia "el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente" y que el acto insubsistente ya no es susceptible de ejecución.

Esa jurisprudencia se sintetiza así:

"El fin de toda acción de inexequibilidad es el restablecimiento del imperio constitucional, que se considera perturbado por el acto acusado, es decir, evitar que éste se ejecute o se continúe ejecutando, y tal restablecimiento es práctica u objetivamente innecesario, aun suponiéndolo contrario a la Constitución, cuando siendo de carácter transitorio dicho acto —como en el caso presente—, alcanzó o consumó ya completamente el objeto que perseguía, pues si al tiempo de fallar no están en vigor la ley o el decreto acusados, porque hayan sido derogados, o porque hayan llenado íntegramente los fines para que fueron dictados, el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente, ya que el acto violatorio no tendrá fuerza ni eficacia en lo porvenir, y en tal evento, no persistiendo el menoscabo de la Norma Suprema, el fallo de la Corte no vendría a restablecer el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que ésta señala. Podría decirse que cualquiera decisión en tales condiciones no se dirigiría a demostrar que el acto acusado es o no inconstitucional, sino que fue o no fue inconstitucional, lo cual tal vez no cabría dentro de las atribuciones de la Corte ni se ajustaría al objeto que en sí tiene la acción de inexequibilidad". (*Gaceta Judicial,* Tomo LXXX, página 644).

Y precisando un poco los efectos de la declaratoria de inexequibilidad agrega:

"La Corte, en jurisprudencia constante y uniforme, ha decidido que esta Corporación no puede pronunciarse sobre la inexequibilidad de leyes o decretos que hayan dejado de regir. La decisión de inexequibilidad no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente por el solo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución. La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado en principio, ella no produce los efectos de una declaración de nulidad absoluta sino los de una derogatoria de la norma acusada" (*Gaceta Judicial,* ib.).

5ª No ha sido uniforme la jurisprudencia, porque ya en sentencia de 12 de junio de 1945 refiriéndose a los decretos legislativos de estado de sitio, había dicho: "En el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte, aun después de que se ha restablecido el orden público, que se pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención..." (*Gaceta Judicial,* Tomo LIX, página 30).

En sentencia de 9 de abril de 1970 la Corte dio un paso trascendental en orden a la guarda de la Constitución, aceptando la acción de inexequibilidad, no solo de leyes vigentes, sino también de las derogadas por nuevos preceptos con fuerza constitucional.

Fue el caso del literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963 que permitía al Consejo Superior Universitario "elegir Rector para períodos de tres años" en la Universidad Nacional, disposición contraria a lo preceptuado en la reforma constitucional de 1968.

Dice así:

"Pero ello no significa que en cuanto una ley anterior a un nuevo precepto constitucional resulte contraria a éste, solo haya el camino de la excepción, el de desecharla como insubsistente y dejar de aplicarla en un caso concreto, con el riesgo de decisiones contradictorias y la consecuente incertidumbre, casi indefinida, sobre su vigor, porque también una norma constitucional posterior a dicha Ley 153 de 1887, el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, organizó un sistema general de control de la constitucionalidad para decisiones definitivas, en orden a preservar la integridad de la Carta, sin distinguir si se trata de un ataque directo a la norma superior en vigencia, o de uno sobreviniente, por la presencia de una disposición constitucional que no existía al momento de expedirse la ley.

"Del mismo modo que, según lo ha sostenido la Corte, la exequibilidad de las leyes debe ser deducida o negada en presencia de los textos vigentes de la Constitución y así una ley que al dictarse fue contraria a ella se convalida a la luz de un nuevo precepto; también una ley puede llegar a ser inconstitucional tiempo después de ser expedida, por razón de reforma posterior de la Carta. Y si tal ley no ha sido derogada expresa o tácitamente por otra, sino que su eventual inaplicabilidad debe deducirse por entero de su confrontación con los nuevos preceptos constitucionales; para decidir el asunto la Constitución ha organizado no solo el sistema exceptivo sino el del juicio de inexequibilidad, y ello hace pertinente el ejercicio de la acción respectiva, en orden a alcanzar un pronunciamiento de fondo y de efecto general". (*Gaceta Judicial* 2338 Bis, página 98).

Y agrega:

"La Corte ha entendido siempre que la pérdida de vigencia de una norma legal, que hace inútil el fallo de fondo sobre su constitucionalidad, es la proveniente de la derogación expresa o tácita de una ley por otra, o del hecho de que ya alcanzó plenamente su objeto o expiró el término durante el cual podía regir, pero no hay memoria de que se haya abstenido de fallar pretextando que la ley sometida a su examen debía reputarse derogada por su contradicción con un nuevo precepto de la Carta, precisamente porque tal juicio o deducción es la materia propia en los negocios de exequibilidad, que exigen un pronunciamiento positivo, firme y general, de la única autoridad que ha recibido competencia para ello, salvo lo dispuesto en el artículo 215 sobre inaplicabilidad por vía de excepción en ciertos casos particulares". (*Gaceta Judicial,* ib., página 99).

Se pronunció, entonces, la Corte Suprema respecto de la constitucionalidad de un precepto derogado por norma constitucional, y, desde luego, sobre una norma carente de vigencia.

Finalmente, la Corte ya ha dado vía libre para conocer de toda norma vigente o no al tiempo de presentación de la demanda, con conceptos que, aunque encaminados a la regulación del estado de sitio, tienen aplicabilidad general, como estos: "De otra parte, la derogatoria de una

norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado". (Sentencia de 2 de abril de 1977).

A esta alusión, oportunamente traida en la sentencia transcrita, se debe agregar lo preceptuado en el artículo 5º de la Constitución que exige: "declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo" en cuanto a la formación de nuevos departamentos. Esa declaración previa de autoridad competente sin la vigencia de la ley, le da patente de constitucionalidad, por tal aspecto.

6ª La jurisprudencia de la Corte ha tenido como argumento fundamental el de que no puede violar la Constitución una norma carente de vigencia, pues la inefectividad virtual aún por haber cumplido sus efectos, le impide la violación de la Constitución, ya que la pérdida de efectividad restablece automáticamente el imperio de la Carta, o dicho en palabras más técnicas lo que ya no puede de hecho ejecutarse es inútil declararlo inexequible judicialmente.

Si el fenómeno de la inexequibilidad se debe limitar a la interpretación semántica de que la norma acusada de inconstitucionalidad no puede seguir ejecutándose, la doctrina de la Corte es correcta y la autorrestricción en la guarda de la integridad de la Ley Suprema tiene validez.

Pero hay razones de superior categoría: la facultad que la misma Carta da al Presidente es para objetar los proyectos de ley por inconstitucionalidad; y el derecho político que se consagra a favor de cualquier ciudadano es el de acusar "todas las leyes" cuando las considere inconstitucionales. Por tanto, es un derecho del Presidente de la República o de cualquier ciudadano, obtener un pronunciamiento de la Corte Suprema sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de los proyectos de ley o de las leyes, que vulneren o hayan vulnerado la Constitución en cualquier tiempo, ya que el estatuto supremo es intemporal y omnipresente en el campo jurídico del Estado Colombiano.

El concepto de exequibilidad o inexequibilidad, asume así una mayor comprensión y una norma legal tendrá la protección proferida por la Corte de exequibilidad, no porque pueda ejecutarse o no, sino porque se ciñe a una norma superior que es la Constitución.

Solo en esta forma el estado de derecho, que debe ser permanente aunque muchas normas legales varíen, como puede variar también su constitución, tendrá la protección debida, merced a las decisiones de la Corte Suprema.

7ª Esta doctrina ha sido acertadamente aceptada por la Corte Suprema en relación a los decretos de estado de sitio y desde luego debe aplicarse también a los estados de emergencia social o económica, y no hay razón para que no se extienda a todas las leyes o decretos, como lo ordena el artículo 214 de la Carta, sobre los cuales se pida una decisión de constitucionalidad, no de ejecutabilidad.

Dice así la Corte:

"El pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa no sobre sus efectos ni su vigencia, y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que solo dependa de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez, no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentativa de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial. (Sentencia citada antes).

8ª Finalmente, en esta forma se armoniza la doctrina del Consejo de Estado, en el fallo de nulidad del artículo 30 del Decreto 432 de 1969 que dice: " ... desde la reforma constitucional de 1968, rige el control automático de los decretos dictados con base en los artículos 121 y 122 de la Constitución, de manera tan perentoria que hasta le prescriben a la Corte el deber de aprehender directamente el conocimiento si el Gobierno omite o retarda su obligación de remitirle, para su revisión, los mencionados decretos. Respecto de los demás actos, leyes o decretos previstos taxativamente en el artículo 214 de la Constitución, la Corte conoce mediante acción pública o ciudadana, cómo también de la exequibilidad de los proyectos de leyes objetados por el Gobierno como inconstitucionales.

"En todos estos casos, la Constitución no consagra excepción alguna, ni distingue entre actos vigentes, derogados, agotados, sustituidos o subrogados, sino que, por el contrario, adscribe a la Corte, por principio general, la guarda de su integridad, mediante verificación, por control automático, o acción pública, de los proyectos de ley, leyes y decretos previstos en los artículos 121, 122 y 214 de la Constitución ...".

Y agrega:

"Por consiguiente, si el acto fue derogado, dejó de regir o sus efectos se cumplieron, como entidad jurídica persiste y regula las situaciones producidas durante su vigencia, por lo que no puede sostenerse jurídicamente, que no existe en tales hipótesis materia sobre la cual pronunciar decisión de fondo; múltiples ejemplos podrían darse de cómo mediante la aplicación del artículo 30 del Decreto 432 de 1969, se haría nugatoria la Constitución, mayormente en materias que, como las del estado de sitio o de la emergencia económica y social, requieren la inmediata ejecución de los actos, que podría efectuarse antes de que la Corte pueda verificar su constitucionalidad". (*Anales del Consejo de Estado*. I. LXXXII, página 223).

Por estas consideraciones la Corte Suprema de Justicia debe proceder a confrontar la compatibilidad del Decreto 2952 de 1968, con la Constitución Política.

Fecha ut supra.

José María Esguerra Samper, Fernando Uribe Restrepo, Jerónimo Argáez Castello, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, José Eduardo Gnecco Correa, Luis Sarmiento Buitrago, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Ricardo Uribe Holguín.

Salvamento de voto del Magistrado doctor Gonzalo Vargas Rubiano

Aun cuando estoy plenamente identificado con el luminoso salvamento de voto suscrito por varios colegas y encabezado por el Magistrado doctor Sarmiento Buitrago, sin embargo quiero expresar por aparte mi disentimiento, ya que en mí ocurre una circunstancia singular. Cual es la que desde hace muchos años en la cátedra universitaria me constituí en censor de la hasta entonces y hasta hoy todavía doctrina tradicional de la Corte sobre la llamada *sustracción de materia*. Y luego, como Conjuez de la Corte en Sala Plena me tocó expresar contra aquella doctrina mi inconformidad solitaria.

En efecto, con fecha nueve (9) de diciembre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) expuse las razones de mi disidencia en salvamento de voto que corre publicado en el Tomo LXXXI, páginas 604 a 607 de la *Gaceta Judicial*.

Las razones en que me basé en aquella hora y en que me fundo en la actualidad, son en síntesis las siguientes:

La Corte Suprema de Justicia, Guarda de la Integridad de la Constitución.

Si desde el año de 1910 hasta hoy ha habido una doctrina constante de la Corte, sin una sola excepción ni un solo quiebre, ha sido la de promulgar la inhibitoria, por *sustracción de materia*, cuando quiera que la ley o el decreto extraordinario acusados en acción directa de inexequibilidad han dejado de regir, bien por haber sido derogados, bien por haberse levantado el estado de sitio y dejado por ende de tener vigor los decretos extraordinarios que tuvieron su fuente en el artículo 121, bien por haberse cumplido a plenitud los fines perseguidos con el dictado de la norma acusada. Ha dicho la Corte desde entonces, y lo ha repetido hasta el cansancio cada vez que se le replantea el caso, que en tal evento no cabe pronunciamiento a fondo, ya que el fallo carecería de operancia jurídica porque habría de recaer sobre la validez o invalidez de normas ya inexistentes, y por consiguiente ya no ejecutables. Y ha concluido la Corte con la declaración de inhibitoria por sustracción de materia.

Con todo el respeto que me merece, por razones obvias, la Corte Suprema de Justicia, no solo en su composición actual sino en todos los tiempos para honor de Colombia, ha llegado a la conclusión de que quizá aquélla cumpliría mejor su misión de guarda de la integridad del estatuto adoptando la tesis contraria, en fuerza de las argumentaciones que enseguida y someramente trataré de exponer.

Cuando el constituyente del año 10 confió a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución, no quería ciertamente expresar una afirmación literaria ni formular una frase retórica, sino cargar el acento, revestir de un tono especial la transcendencia de la misión confiada. Si la Asamblea Nacional

Constituyente del año 10, como poder constituyente derivado, desaparecía una vez dictado el nuevo estatuto, no quería que éste, especialmente en punto de garantías sociales y libertades públicas, quedara al azar de las caprichosas y no siempre auténticas interpretaciones del legislador y del gobernante. No era un vano temor el suyo si se tiene en cuenta que el estatuto de 1886 —monumento jurídico de la más armoniosa arquitectura—, no había regido en su plenitud por razón de las disposiciones transitorias que lo emascularon, y entonces los abusos a que ellas dieron lugar determinaron dos guerras civiles, la separación de Panamá y la dictadura del Quinquenio.

Los patricios del año 10, fieles intérpretes del movimiento de conciliación nacional, conscientes de la tarea histórica de reconstrucción de las instituciones jurídicas —solo a cuyo amparo pueden vivir en paz y en libertad los colombianos—, hicieron posible con las enmiendas acordadas la vigencia del estatuto de Caro. Pero dominados todavía con el temor de que los legisladores o los gobernantes del futuro pudieran violar la Constitución, crearon la jurisdicción constitucional al adoptar, en forma armónica, los proyectos elaborados respectivamente por los doctores Nicolás Esguerra y Hernando Holguín y Caro.

Y es bien sabido que desde entonces la cultura jurídica nacional se enorgullece de haber consagrado normativamente, quizá antes que cualquier otro pueblo, lo que llaman los tratadistas modernos el triple recurso, al sumar la acción y la excepción de inexequibilidad a la facultad para el ejecutivo de objetar la ley en proyecto por motivos de inconstitucionalidad, facultad que venía desde los prístinos textos de 86 también con la preciosa atribución para la Corte de desatar, como cabeza de la tercera rama, el conflicto surgido entre los otros dos poderes.

Si el constituyente del año 10, como poder constituyente derivado, repito, temió que al disolverse —ya agotada su función—, el estatuto por él adoptado con el consenso nacional y fruto de amarga y dolorosa experiencia, pudiese ser quebrantado por los legisladores o gobernantes del futuro, resolvió en su sabiduría encomendarle su guarda a un organismo permanente que, por la excelsitud de sus funciones, por su pericia en el manejo diario del derecho y por la serenidad de su espíritu modelado en el impartir cotidianamente la justicia, fuese la mejor garantía en el mantenimiento incólume de las normas superiores. Y escogió con sumo acierto a la Corte Suprema.

Vale la pena recordar, para subrayar la importancia de la misión atribuida a la Corte, dos cosas:

Cuando los revolucionarios franceses construyeron el nuevo orden jurídico expresado en los Códigos Napoleónicos Civil, de Comercio y Penal, tuvieron el temor de que los jueces ordinarios, labrados en la mentalidad del antiguo régimen romano-feudal, desvirtuaran la esencia y el sentido del derecho naciente, crearon el Tribunal de Casación, pero no como cabeza del llamado clásicamente poder judicial, sino como una prolongación del legislador para que en nombre de éste mantuviera intacto el imperio de la ley frente a las sentencias de los tribunales ordinarios. Le confiaron al Tribunal Extraordinario de Casación la guarda de la integridad de la ley revolucionaria.

Y con posterioridad al Acto Legislativo Colombiano número 3 de 1910, nuevos ordenamientos jurídicos como la Constitución Austriaca de 1920, elaborada por el genio de Kelsen, la Constitución Checoeslovaca del mismo año y la Constitución de la República Española surgida de la revolución de 1931, con ignorancia de seguro del valioso antecedente nuestro, consagraron la jurisdicción constitucional pero confiando la guarda de la ley de leyes a tribunales extraordinarios de garantías, y no a la Corte Suprema ordinaria como entre nosotros.

Con lo anterior quiero destacar que la Corte Suprema de Colombia cuando procede en guarda de la integridad de la Constitución, no es, no puede serlo, un simple tribunal ordinario. Su estirpe es de más encumbrada jerarquía: es una prolongación del constituyente derivado. De ahí se explica que tenga poderes suficientes para aniquilar o invalidar los actos del Congreso expresados en leyes, o los actos de los gobernantes expresados en decretos extraordinarios que tienen la fuerza de leyes.

La Corte Suprema, cuando declara inexequible una ley o un decreto extraordinario, es superior a legisladores y gobernantes, actúa en ejercicio de poderes superiores, es una emanación del constituyente y viene a ser como si éste, en estado de latencio, se irguiese súbitamente para imponer el respeto a las normas superiores que él en su hora, promulgó.

Realiza, en consecuencia, una función equivalente a la que hizo en su tiempo en Francia el

Tribunal Extraordinario de Casación en defensa de la ley sustantiva. Una labor que quizá no sería incorrecto llamar como lo hizo esa gloria del foro nacional que es el doctor Miguel Moreno Jaramillo, de casación constitucional. Si se casa la sentencia violatoria de la ley, se casa aquí la ley violatoria de la Constitución. Y una labor equivalente a la que en el pasado realizaron la Alta Corte Constitucional, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Extraordinario de Garantías Constitucionales, respectivamente, en los extinguidos ordenamientos jurídicos austriaco, checoeslovaco y español.

Por manera que la guarda de la integridad del estatuto atribuido a la Corte, escapa, por la naturaleza misma de las cosas, al cuadro de sus atribuciones jurisdiccionales ordinarias. No es, no puede ser lo mismo, una decisión de la Corte sobre un litigio de filiación natural o sobre una disputa de aguas o sobre condenación de un reo a quince años de presidio, que cuando procede a calificar la exequibilidad de una ley o de un decreto extraordinario.

Las reflexiones anteriores culminan en que el rigorismo de la técnica procesal no puede predicarse, en mi concepto, con toda su severidad a las demandas y sentencias de inexequibilidad. Hay en juego en éstas, valores muchos más altos a los simples que discurren en el proceso ordinario. Se trata de intereses que dicen relación a la preservación de nuestras instituciones, en lo cual están vitalmente comprometidos veinticinco millones de colombianos por un vínculo infrangible de solidaridad social. Por eso considero que a la Corte no le está vedado pronunciarse sobre si una norma legal o decretal ya inexistente, violó o no en su hora la superley.

Magisterio moral de la Corte:

Estimo de una incalculable transcendencia la repercusión de un fallo de esta índole, como una suerte de Magisterio moral de la Corte en torno a la defensa de la integridad del estatuto. Sería un pronunciamiento moral, más que una simple decisión procesal. Si la ley o el decreto ya inexistentes, son considerados por la Corte como que estuvieron ajustados a los preceptos constitucionales, ello equivaldría a una refrendación moral de la conducta del legislador o del gobernante que los expidieron, y a dejar expedito el camino para que en lo futuro puedan dictar normas de igual linaje. Y, en cambio, —lo que considero más importante— si la decisión de la Corte es la de que la norma acusada quebrantó mientras rigió el precepto más valioso de nuestra jerarquía jurídica o de nuestra escala de normas, no solamente equivaldría a una censura moral para su autor —lo que no dejaría de tener significación—, sino algo más importante para la colectividad colombiana: una clara advertencia al príncipe legislador o al príncipe gobernante del mañana, acerca de que no pueden insistir en la expedición de un nuevo acto de tal naturaleza, porque la Corte habría de aniquilarlo.

Aquí sí cabría el pensamiento platónico, que se ha considerado como fuente de la justicia penal moderna: *Nemo prudens punit, quia pecatum est, sed ne pecetur.* Esta sola prevención para el príncipe del futuro, hecha por quien tiene el cuidado de la Constitución, tendría una inmensa significación moral y una indiscutible virtualidad práctica porque prevendría el quebranto de la Carta.

Es universalmente sabido que una de las más gloriosas tradiciones jurídicas de que se ufanan los Estados Unidos de América desde la famosa decisión del Magistrado Marshall en el caso Marbury contra Madison hace siglo y medio, ha sido la de no aplicación de la ley, en un caso concreto, cuando aquélla pugna con una norma constitucional, origen de nuestro recurso de inaplicabilidad porque en ella se inspiró el proyecto Holguín y Caro. Que el Magistrado Marshall hizo una labor de jure ..... porque no había un texto positivo expreso que lo facultara para ello sino que se basó más bien en antecedentes de la Constitución de Filadelfia, con especialidad en los ensayos de Hamilton en el Federalista. Y, que no obstante que la decisión de la Corte Suprema Federal apenas tiene fuerza vinculante para las partes en litigio, inter partes, es tan poderosa la fuerza moral que en la gran nación estadinense tienen las sentencias de su tribunal supremo, que a pesar de no producir el fallo efectos *erga omnes,* si aquella alta entidad considera en una especie judicial concreta que una ley viola la Constitución, ello equivale en la práctica a la derogación de la ley. Tal así ha acontecido no hace mucho tiempo cuando la Corte invalidó leyes o decretos de emergencia sobre el New Deal, bajo la administración Roosevelt, o sobre la huelga siderúrgica, bajo la administración Trumaon.

Si sólo en función de la fuerza moral que emana de una sentencia por venir del máximo tribunal ocurre dicho fenómeno en los Estados

Unidos de América, piénsese en lo que debe ocurrir entre nosotros que tenemos consagrado teóricamente el triple recurso, con toda su perfección técnica, lo que no acontece normativamente en el derecho estadinense.

Y además de ser, en la tesis que vengo sosteniendo, una clara advertencia para el futuro, llevaría la confianza a las gentes que verían una actitud dinámica de la Corte en la protección constitucional. Y nadie sería osado a sugerir siquiera que nuestro máximo tribunal soslayó, por inercia mental o por complacencia con el príncipe legislador o con el príncipe gobernante, la consumación de un agravio a nuestra ley de leyes. Porque siempre habría jueces en Berlín, como en la anécdota clásica del humilde labriego de Sans Seoci enfrentado al poderío del Emperador de Prusia.

Es fácil imaginar la hipótesis de que un legislador o un gobernante, poco celoso de los fueros de la persona humana, puedan dictar una norma violatoria de las garantías sociales o de las libertades públicas, reposando tranquilamente en la convicción de que cuando alguien la acusa ante la Corte, o mejor aún cuando ésta se pronuncie, ya la finalidad concreta por aquellos perseguida se haya satisfecho con mengua de la superlegalidad constitucional. Entonces la declaratoria de incompetencia de la Corte equivaldría tácitamente a cohonestar el ejercicio desviado de la actividad legislativa o de la actividad gubernamental, con grave quebranto de la tutela constitucional. Porque, apenas habrá para qué advertirlo, resultaría insuficiente el solo mecanismo de la inaplicabilidad de la ley o del decreto, en el ejemplo propuesto de un acto lesivo del Título III de la Constitución, o de las disposiciones referentes a la organización y marcha de los poderes públicos.

Una actitud vigilante y dinámica de la Corte, en la custodia del sagrado depósito que le fue confiado, la haría más prestigiosa aún en el consenso público y renacería la abolida confianza en la seguridad del comercio jurídico, para bien de la comunidad.

Un eminente tratadista colombiano, el profesor López Michelsen, ha dicho con acierto que el recurso de inexequibilidad ante la Corte, sustituye o es el equivalente en los tiempos modernos de los clásicos derechos "de insurrección" o "de resistencia a la opresión". Certero concepto éste porque cuando quiera que el legislador o el gobernante vulneran la Constitución, cualquier ciudadano, con un simple memorial elevado ante nuestra Suprema Corte, hace poner en marcha el mecanismo de la jurisdicción constitucional para obtener la aniquilación y el desaparecimiento de la escena jurídica de la norma lesiva de los intereses superiores.

He encontrado, y lo invoco como antecedente de mucho valor en pro de la tesis que sustento, un salvamento del entonces Magistrado, doctor José Antonio Montalvo, que corre publicado con la sentencia que lo motivó de fecha 6 de diciembre de 1935, en la *Gaceta Judicial,* Tomo LXII, número 1899, páginas 206 y siguientes.

El distinguido jurista establece tres hipótesis en punto a demandas de inexequibilidad: que se demande y falle durante la vigencia del acto acusado, que se demande durante su vigencia y se derogue antes del fallo, y que se demande estando ya derogado. Sobre la primera hipótesis no hay cuestión. Pero el doctor Montalvo considera que también es competente para conocer la Corte, y debe pronunciarse en las dos últimas hipótesis porque "la integridad de la Constitución sufrirá mengua si de hoy en adelante sigue rigiendo una ley o decreto inexequible; pero sufrió ya esa mengua si la ley o el decreto rigieron por algún tiempo. Y el hecho de que haya cesado la vigencia no purifica de la inexequibilidad el artículo de la ley o el decreto violatorio de la Constitución". Pensamiento que en su esencia haría mío, quizá cambiando la expresión inexequibilidad por inconstitucionalidad, porque es claro que una ley o decreto ya inexistente no pueden ser inexequibles porque ya no se ejecutan, pero en cambio si fueron o pudieron ser durante su vigencia inconstitucionales.

En aquella remota oportunidad (1955) hubo tan solo en la Sala Plena un voto contrario a la doctrina tradicional de la sustracción de materia. Hoy en día, (mayo de 1979) sobre veinticuatro (24) Magistrados ya hubo once (11) contrarios a aquella interpretación. Lo cual constituye una fundada y cercana esperanza de que muy pronto habrá de promoverse un cambio de rumbo en la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal tendiente al desarrollo perfectivo de nuestras instituciones.

Gonzalo Vargas Rubiano.

Bogotá, mayo 9 de 1979.

Salvamento de voto

Las razones expuestas en la salvedad de voto suscrita por los M. M. Luis Sarmiento Buitrago,

Gonzalo Vargas Rubiano y otros, las comparto integralmente. Quiero, sí, aprovechar la ocasión para agregar los siguientes comentarios:

1. Se dice por la mayoría que su tesis trata de evitar un fallo teórico, de alcances puramente morales o docentes, extrajurídicos y que se destruya la seguridad jurídica que la Corte ha protegido con sus decisiones inhibitorias.

Y se afirma, igualmente, que los efectos de la aplicación de una ley, por presumírsela constitucional y por la buena fe de los gobernados, son intangibles, pues constituyen verdaderos derechos adquiridos. De ahí que las consecuencias de una declaratoria de inexequibilidad solo sean futuras.

2. La atribución consagrada en el artículo 214 de la Carta ("... exequibilidad de *todas* las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11, 12 y 80 de la Constitución Nacional ..."), no distingue si están vigentes o derogadas. Quien crea que una ley o decreto le ha inferido perjuicio, en virtud de ser contrarios al Código Fundamental, puede y debe recurrir a esta acción pública, para luego procurar el resarcimiento de sus daños y la recuperación plena de su derecho. Solo se exige que la ley o decreto derogados concomiten, temporalmente, con la norma Constitucional vigente que se señala como violada. Aun los que defienden, contra toda lógica (y el aserto se intentará demostrarlo más adelante), el efecto futuro de la declaratoria de inexequibilidad, no pueden determinar la inmediata cesación de esas consecuencias ni menos establecer que las mismas no revelen inescindible vínculo con situaciones anteriores, surgidas, precisamente, al amparo de la norma que se declara inconstitucional.

3. Así como con la atribución primera del artículo 214, al permitir una acción de inconstitucionalidad sobre proyectos de ley, busca prevenir deterioros futuros de la Carta, así, al pronunciarse la Corte sobre las leyes o decretos derogados, impide que esas normas se reproduzcan en otras épocas o en otros estatutos.

4. La expedición de leyes o decretos inconstitucionales genera una responsabilidad especial para los funcionarios comprometidos en su emisión, la misma que está bien definida en el artículo 20 de la Carta, y extiende sus efectos a consecuencias de caracter civil o patrimonial. Esta responsabilidad, que se destaca más con una declaratoria de inexequibilidad, no se excluye para los casos de leyes o decretos derogados, derogatoria que se cumple, muchas veces, para eliminar este juicio y dificultar sus secuelas, pues la acción que pueda emprender el particular se verá sometida a mayores contingencias y riesgos si no cuenta, inicialmente, con una sentencia de inconstitucionalidad. En efecto, el organismo ante el cual dirige su reclamación, empezará por exigirle esta demostración, la cual no puede aportarse con la tesis de la mayoría, pues la Corte inhibe su pronunciamiento en casos de normas derogadas.

5. Bien claro se ve que no puede tildarse la función de la Corte, en estos casos, de simple faena moral, docente y abstracta, aspectos que nunca sobra tenerlos bien en cuenta. Se trata sí de un magisterio constitucional insomne, permanente e indefectible, rico en consecuencias prácticas y reales.

6. En el año de 1915 (julio 17), la Corte afirmó que el mérito de la sentencia de inexequibilidad se proyectaba solo hacia el futuro porque si su efecto fuera retroactivo y alcanzara a anular leyes desde su origen "ningún derecho habría firme, y la inseguridad social y la zozobra serán permanentes y mayores cada día" (*Gaceta Judicial,* XXIII, página 422). Esta manifestación tan categórica, rígida y absoluta, tiene el mismo acento de la que ahora se produce por mayoría.

Pues bien, en 1922 (octubre 22) se ratifica el efecto futuro, distinguiendo la inexequibilidad de la nulidad, pues esta última implica un fenómeno de insoslayable retroactividad. Así se mantiene la tesis en 1927 (febrero 23), fallo en el cual se indica que no se pueden desconocer las situaciones creadas o producidas (*Gaceta Judicial,* XXXIV, página 127). Ya en 1929 (julio 31, *Gaceta Judicial,* XXXV, página 289), en sesgo doctrinal de suma importancia y el cual puede considerarse como el criterio dominante, la Corte permite afectar asuntos pasados al indicar que los tribunales, por los trámites comunes, son los que deciden las cuestiones particulares generadas en la ley declarada inconstitucional. En 1955 (julio 30 *Gaceta Judicial,* LXXX, página 265) se insiste en proyectar la decisión hacia el futuro, sin borrar en el pasado los efectos que la ley declarada inexequible ha producido regularmente mientras estuvo en vigor.

Por su parte el Consejo de Estado, en su último pronunciamiento (abril 26/73), ha creído encontrar una tercera posición, distante de la

asimilación a la nulidad, que propugnó en una época abiertamente, y de la derogatoria, sostenida por la Corte. "La sentencia de inexequibilidad, no deroga la ley, ni la anula. Simplemente dice que es inexequible, es decir, que en lo sucesivo no tendrá más vida, que desaparece de la normatividad jurídica, porque es contraria a la Constitución, cúspide del ordenamiento jerárquico establecido en nuestro derecho ..., la invalidación implicaría desconocer efectos desde la expedición de la ley, inaceptable en un sistema de respeto a los legítimos derechos, y de equilibrada distribución de competencias, sin usurpación de funciones y de autonomía, entre las ramas del poder público, principios fundamentales en un estado de derecho ... Está definido que no tiene efecto retroactivo, sino hacia el futuro, y de consiguiente, que se reconocen los hechos o situaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de la ley, antes del pronunciamiento de la sentencia. El mundo de relaciones exige garantía de estabilidad para las mismas cuando fueron concretadas bajo las normas que se presumían válidas. Esa certidumbre comunica seriedad y seguridad a los actos jurídicos, y también genera armonía social, porque evita distorsión en el tratamiento de los derechos ya individualizados, en razón de ley jurídicamente inexistente" (Ver "Foro Colombiano", agosto de 1973, número 50, páginas 233 y siguientes).

7. Con el respeto debido a estos análisis, debo manifestar mi rotundo disentimiento para criterios tan confusos, contradictorios y carentes de unidad y firmeza conceptual.

Nótese que al paso que la Corte sostuvo la relativa equivalencia entre inexequibilidad y derogatoria de normas, permitía la revisión de situaciones pasadas. La tesis, por sí le impedía esta retroactividad. Pero el Consejo de Estado, cuando establecía la afinidad jurídica entre nulidad e inconstitucionalidad, impedía volver sobre hechos o situaciones que subsiguieron al surgimiento de ese acto nulo. Pero las dos instituciones, a una, se unificaron en lo de la presunción de constitucionalidad, estabilidad de las relaciones jurídicas, la seriedad y seguridad de los actos ídem.

No se advierte la trascendencia de la aludida presunción de constitucionalidad, para definir esta controversia. A no ser que se quiera transversalmente volver al derogado y famoso artículo 6º de la Ley 153 de 1887. Porque, obviamente, la presunción solo puede subsistir, a lo sumo, hasta que se reconozca (por acción o por excepción, y más en la primera hipótesis) su inconstitucionalidad. De nada vale ya la fenecida, artificiosa y equivocada presunción de constitucionalidad. A partir de este entonces debe enderezarse el razonamiento, por todas sus consecuencias, y operando en forma autónoma y propia. Porque pensar que se puede seguir argumentando sobre una presunción que resultó inválida, ineficaz e irreal, resulta un contrasentido, por no decir una inocuidad.

Pero en la tesis de la Corte y del Consejo de Estado lo de seguridad jurídica, es cuestión elaborada sobre un presupuesto falso. Se quiere hacer entender que hay derechos adquiridos contra la Constitución, cuando la verdad es que éstos, para que tengan categoría y consecuencia de tales, tienen que ser conforme a ella. Sería tanto como afirmar que la Constitución reconoce el acto que la quebranta, que la menoscaba, que la omite y contradice y que tiene por derecho respetable y consolidado lo que de modo tan vicioso surgió. A no ser que se piense que la Constitución resulta protegida con una declaración nominal, que preserva la violación en lo que ella tiene de hecho producido o situación creada.

La verdadera seguridad, para todo el que debe someterse a los dictados de una Constitución, está en saber que por mucho que tarde la restauración de su pleno imperio, siempre encontrará el reconocimiento de su derecho y una vuelta integral a la situación que tenía cuando, contra la Carta, le fue desconocida. Porque lo contrario sí sería inseguridad, inestabilidad y carencia de seriedad. ¿Cómo imaginar que basta que pase el tiempo (nunca se ha dicho si son horas, días, años) de violación para que, en contra de la Constitución, surja un derecho, no obstante reconocerse el grave vicio que lo generó, perdure como algo intocable y se invoque la misma Carta para su protección? (artículo 30).

¿De manera que las imposiciones de fuerza, por ejemplo, que desconozcan la Constitución, generan un derecho adquirido que esta misma debe resguardar, para que así el supremo valor de la seguridad jurídica no sufra mengua? Una estabilidad jurídica de esta índole, que repugna a los claros dictados de la Constitución, estará fundada en algo inestable, incierto, resquebrajable, que concita siempre su desconocimiento. La estabilidad y seguridad jurídicas, para ser tales, se tienen que apoyar en el respeto a la Constitución, en lo lícito, en lo justo, nunca en

lo arbitrario y menos cuando esta violencia jurídica toca con el menoscabo de la Constitución.

Por eso he creido siempre que la sentencia de inexequibilidad, por ser declarativa (ex-tunc), tiene que generar efectos desde el acto mismo de emisión de la ley o el decreto inconstitucionales. El que ha sufrido el perjuicio por normas de esta viciada naturaleza, debe ser restituido integralmente en su derecho. Y quien transitoriamente se aprovechó de sus efectos, que nunca pudo tener un derecho adquirido conforme a la Carta, podrá, a su vez reclamar la responsabilidad del Estado, o de sus servidores, y aquél de éstos, pero lo que no es admisible es que lo pasado, lo producido, devenga en evento inmodificable y a la víctima del desafuero constitucional, se le dispense una declaración teórica o se le insinúe la posibilidad de un juicio aleatorio en sus consecuencias.

Así esbozo los motivos que me llevaron a separarme de la decisión de mayoría.

Gustavo Gómez Velásquez.

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS DE COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES

Exequible el artículo 78 de la Ley 52 de 1977.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 17 de mayo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 16.

El ciudadano Bernardo Carreño Varela, en demanda presentada el 6 de diciembre pasado, pide a la Corte Suprema que en acción pública, declare la inexequibilidad de la siguiente norma:

"LEY 52 DE 1977

"....

"por la cual se dictan disposiciones para la aplicación de las normas sustanciales tributarias de competencia de la Dirección de Impuestos Nacionales y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias".

"Artículo 78. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o sus delegados podrán actuar como parte en todos los procesos contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos proferidos por las autoridades tributarias. Para tal efecto se dará traslado personal de la demanda al funcionario que indique el Gobierno, mediante reglamento".

Razones aducidas por el actor:

"Como la función de 'defender los intereses de la nación' corresponde a los funcionarios del Ministerio Público, según lo define tajantemente el artículo 143 de la Constitución Nacional, y como dentro de las funciones que corresponden al Presidente de la República en relación con la administración de justicia, según el artículo 119 de la Carta no figura la de actuar por sí, o por medio de delegados, salvo los del Ministerio Público, ante los jueces, y cómo tampoco corresponde a los Ministros del Despacho esa función, ni el Presidente se la puede delegar porque él no la tiene, de acuerdo con lo que prescriben los artículos 132 a 135 de la Constitución Nacional, cuando la citada disposición se la adscribe al Ministro o sus delegados, está violando los textos que hasta ahora se han citado.

"....

"Es decir, que se ha entendido siempre que los representantes judiciales de la nación, los departamentos o los municipios, son los funcionarios del Ministerio Público, y que a ellos les ha atribuido siempre esa función la Constitución".

Agrega el demandante que el anterior Código de Procedimiento Civil (Ley 105 de 1931) establecía claramente que el representante de la nación y en general de las entidades de derecho público en cada caso era el respectivo Agente del Ministerio Público, lo que se aplicaba al procedimiento de lo contencioso-administrativo y, por ende, a la materia impositiva. Que las disposiciones referentes a la intervención del Ministerio Público, especialmente el artículo 173 de la mencionada ley, fueron derogados "un poco inconstitucionalmente" porque el Gobierno no tenía facultades sino para dictar un Código de Procedimiento Civil, mas no para modificar el de organización judicial.

El ciudadano Gustavo Arboleda González, actuando de manera personal a pesar de ser funcionario de la Sub-Dirección Jurídica de la Dirección de Impuestos Nacionales, impugna la acción, y entre otras razones, invoca las siguientes:

"Se concluye de lo anterior, que el Ministerio Público, dentro de los juicios contencioso-administrativos no actúa en su calidad de parte, como sí lo hace el Ministro de Hacienda o sus delegados de acuerdo al mandato del artículo 78 de la Ley 52 de 1977, ya que aquél no interviene en el proceso a fin de oponerse a las pretensiones del demandante, viendo claramente que su función específica fijada por la Constitución es la de defender los intereses de la Administración cuidando porque se cumpla la Constitución y la ley, y representando a la sociedad; y contrario sensu, sí lo hacen los funcionarios que actúan como partes de acuerdo con la norma demandada, los que intervienen en la defensa de los intereses y las pretensiones particulares de la Administración que se encuentren demandados ante los Tribunales Contencioso Administrativos y promovidos contra actos proferidos por las autoridades tributarias, los cuales, funcionarios, sí actúan como partes o sujetos de la relación jurídico-procesal por ministerio de la ley".

El Procurador General conceptúa que la norma acusada es exequible porque la intervención prevista en el artículo 78 es facultativa y no excluyente del Ministerio Público. Textualmente dice: "Si aquella intervención no tiene carácter excluyente ni afecta las atribuciones del Ministerio Público, no se ve cómo pueda vulnerar el artículo 143 de la Constitución Política".

Agrega el Jefe del Ministerio Público que esta norma "no es una novedad legislativa", porque hay otras disposiciones referentes a procesos sobre impuestos o negocios que interesan al Ministerio de Defensa o a la Policía Nacional y en general a los departamentos y municipios, en los que estas entidades pueden hacerse representar por apoderados especiales o voceros en los juicios administrativos correspondientes.

Como ejemplo cita el artículo 208 del Decreto 612 de 1977, expedido en ejercicio de facultades conferidas por la Ley 60 de 1976, que dice:

"En las demandas que se ventilen ante las jurisdicciones civil, laboral, contencioso-administrativa y demás autoridades de la República, que interesen al Ministerio de Defensa o a la Policía Nacional, la admisión de las mismas deberá ser notificada personalmente al Secretario General del Ministerio o al Director General de la Policía, según el caso, quienes podrán constituir apoderado sin perjuicio de las funciones que correspondan a los Agentes del Ministerio Público".

Advierte además:

"No debe olvidarse que para los casos en que ésta y las demás entidades de derecho público sean demandadas o deban actuar como demandantes, es decir, cuando tienen *ab initio* la condición de parte, existe la regla general del artículo 64 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en lo contencioso-administrativo según el artículo 282 de la Ley 167 de 1941 y que autoriza la constitución de apoderados especiales. Y en los juicios laborales está prevista la intervención del Gerente, Administrador, Director o Jefe de obras respectivo (artículo 35, Código Procesal del Trabajo)".

Consideraciones:

1ª El Diccionario de la lengua española tiene la siguiente acepción del Ministerio: "Gobierno del Estado, considerado en el conjunto de los varios departamentos en que se divide" y en cuanto a Ministerio Público, dice: "Representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los Tribunales de Justicia (19ª edición)".

El artículo 143 de la Constitución Política, señala las funciones del Ministerio Público así:

"Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social".

El actor recalca e insiste en que al disponer este precepto constitucional que "corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la nación ..." toda disposición legal que les arrebate la función encomendada a su cuidado vulnera el artículo 143 transcrito.

2ª La Constitución Política parece limitar la defensa de los intereses de la nación al Procurador General de la Nación, a los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito, a los demás fiscales que designe la ley, y a la Cámara de Representantes para algunas funciones fiscales (artículos 142 y 102).

Sin embargo, una visión amplia de lo que comprende esa función, una de cuyas manifestaciones más destacadas es la vigilancia de la gestión fiscal, no permite excluir al Contralor General de la República (artículos 59 y 60). De otra parte tampoco pueden pretermitirse los

Procuradores y Personeros delegados, que cumplen funciones fiscales y de representación o defensa de los intereses colectivos.

No se encuentra en la Constitución una técnica rigurosa ni en cuanto al origen de los funcionarios del Ministerio Público, ni a la correspondiente jerarquía para el buen desempeño de sus funciones, ni en cuanto al alcance de la representación de que se inviste a cada uno de ellos. Esta deficiencia autoriza diversas interpretaciones que la ley no ha precisado y que la jurisprudencia solamente en parte ha tenido oportunidad de hacerlo.

3ª El Ministerio Público debe defender genéricamente los intereses de la nación. Empero, administrativamente el representante constitucional de la nación es el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, así como el representante de los departamentos es el Gobernador respectivo, tanto en lo administrativo como en lo judicial (artículo 194-4) representación que puede delegar, conforme con la ley; los municipios, a su vez, están representados por los Alcaldes que son Jefes de la Administración Municipal (artículo 201) y en cuanto a la representación judicial de los municipios, la Constitución nada dice al respecto, debiendo estarse a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 28 de 1974, que establece que "el Alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar", norma ésta declarada constitucional por sentencia de 16 de octubre de 1975 (*Foro Colombiano* número 77, página 419).

Las otras entidades territoriales, intendencias y comisarías, están "bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proceder a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa, y al régimen de los municipios que las integran". (Artículo 6º, Constitución Nacional).

4ª Si la Constitución dice que el Presidente es la suprema autoridad administrativa del Estado y que el legislador determina la estructura de la administración nacional, no cabe duda que este también puede autorizar al Presidente para que delegue en el Ministro de Hacienda la facultad de "actuar en todos los procesos contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos proferidos por las autoridades tributarias".

Ni aun en las cuestiones penales la intervención del Ministerio Público es excluyente, puesto que la misma Carta faculta al Presidente de la República para designar "un abogado fiscal nombrado al efecto", en alternativa con el respectivo agente del Ministerio Público, para mandar acusar ante el Tribunal competente a determinados funcionarios por infracción de la Constitución o de la ley (artículo 119-3).

Similar cosa puede predicarse en cuanto al régimen de los departamentos, en donde el Gobernador es constitucionalmente su representante administrativo y judicial y de los municipios en los que el Alcalde es su representante para todos los efectos a que hubiere lugar.

La norma acusada no viola ningún precepto de la Constitución Política.

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

Resuelve:

ES EXEQUIBLE el artículo 78 de la Ley 52 de 1977.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jaime Bernal Cuéllar, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

REVESTIMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Exequibles las normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de mayo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Bernal Cuéllar.*

Aprobada por Acta número 15.

I. Rafael Beltrán Romero, ciudadano, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 214 de la Constitución, mediante escrito presentado el 29 de noviembre de 1978, solicita declaratoria de inexequibilidad de la parte final del numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 "por la cual se revistió al Presidente de facultades extraordinarias", así como la de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 250 de 1970, dictados por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades concedidas en la ya citada ley.

II. Las normas demandadas son del siguiente tenor:

"LEY 16 DE 1968
"(marzo 28)

"....

"Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años, a partir de la sanción de la presente ley, para:

"....

"4º Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial, ... *y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines.*

"....

"5º ....

" ....

"(*Diario Oficial* número 32467 de marzo 29 de 1968)".

"DECRETO NUMERO 250 DE 1970
"(febrero 18)

"por el cual se expide el estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

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

"Decreta:

"....

"TITULO XV

"Régimen disciplinario

"CAPITULO 1º

"Faltas

"Artículo 94. Son conductas de los funcionarios y empleados que atentan contra la dignidad de la administración de justicia:

1º Embriaguez habitual, práctica de juegos prohibidos, uso de estupefacientes, amancebamiento, concurrencia a lugares indecorosos, homosexualismo, abandono del hogar, y en general un mal comportamiento social.

2º Las expresiones injuriosas o calumniosas contra las instituciones o contra cualquier empleado o funcionario público.

3º Hacer en actuación judicial o fuera de ella calificaciones ofensivas, ultrajantes o calumniosas de las personas que intervienen en los procesos.

4º Solicitar o recibir dádivas, agasajos, préstamos, regalos y cualquier clase de lucros provenientes directa o indirectamente de parte o apoderado en asunto que se halle a su conocimiento o en el cual haya de intervenir, u ofrecerlos o darlos a otros funcionarios o empleados, o solicitarlos o recibirlos de funcionarios o empleados de su dependencia directa o indirecta.

5º Influir, directa o indirectamente sobre quienes de ellos dependen, en el nombramiento o elección de funcionarios o empleados.

6º Solicitar o fomentar publicidad de cualquier clase respecto de su persona o de sus actuaciones, sin perjuicio del derecho de rectificar informaciones o comentarios.

7º Ejercer directa o indirectamente actividades incompatibles, con el decoro del cargo o que en alguna forma atenten contra su dignidad".

"Artículo 95. Son conductas de los funcionarios, y empleados, contrarias a la eficacia de la administración de justicia:

1º Omitir o retardar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo o el trabajo que les señalen la ley, o los reglamentos de la oficina, o dejar vencer los términos sin la actuación correspondiente.

2º No suministrar oportunamente las informaciones que deban dar o suministrarlas con inexactitud o en forma incompleta.

3º Dejar de asistir injustificadamente a la respectiva oficina, o cerrarla sin motivo legal, o limitar indebidamente las horas de trabajo o de despacho al público.

4º Violar las normas sobre nombramiento o elección de los funcionarios o empleados y las que regulan la designación de auxiliares.

5º Dejar de asistir a los actos o diligencias en que se requiera su presencia o a las deliberaciones de la Sala o firmar las providencias sin haber participado en su discusión o pronunciamiento.

6º No dar noticia a la autoridad competente de delitos o faltas cometidas por los funcionarios o empleados, los apoderados, los voceros y los auxiliares que intervengan en los asuntos que cursan en el despacho o de que en general tengan conocimiento en razón de su cargo.

7º Dejar de sancionar las faltas de los funcionarios y empleados u obrar con lenidad en su sanción.

8º Ejercer influencias directas o indirectas sobre cualquier funcionario o empleado de la administración de justicia, a fin de que proceda en determinado sentido en los asuntos de que conoce o que tramita o ha de conocer, dejando a salvo las atribuciones de la Procuraduría sobre los agentes del Ministerio Público para instruirlos en su actuación.

9º Asesorar o aconsejar en asuntos de su competencia o cuyo conocimiento esté atribuido a otra autoridad.

10. Propiciar, auspiciar u organizar huelgas, paros, suspensión total o parcial de actividades o disminución del ritmo de trabajo, o participar en tales actos o tolerarlos.

11. Abstenerse de cumplir las comisiones que legalmente se les confieran o retardar injustificadamente su evacuación.

12. Dejar de asistir a las audiencias o de practicar personalmente las pruebas en los casos en que la ley se lo ordena; no dictar, no firmar, o dejar de notificar efectivamente en audiencia las sentencias y demás providencias cuando a ello hubiere lugar.

13. Hacer constar en cualquier diligencia judicial hechos que no sucedieron o dejar de relacionar los que ocurrieron.

14. Omitir el reparto cuando él sea obligatorio, o hacerlo o tolerar su ejecución en forma irregular.

15. Contravenir las disposiciones sobre honorarios de los auxiliares y sobre arancel.

16. Tener a su servicio en forma estable o transitoria para las labores de su despacho personas distintas de los empleados de la propia oficina.

17. Permitir que litiguen personas no autorizadas para ello o mostrar los expedientes sin la debida autorización".

"Artículo 96. En general constituye mala conducta el incumplimiento de los deberes propios, la infracción de las incompatibilidades y la incursión en los impedimentos de conducta para el ejercicio del cargo".

"....."

III. La Vice-Procuradora General de la Nación en concepto número 361 fechado el 9 de marzo de 1979, solicita declarar "exequible el fragmento impugnado del artículo 20 de la Ley 16 de 1968 o sea la frase final del inciso primero, de su ordinal 4º, que dice: ' ... y, en general

para hacerla más adecuada a sus propios fines' ''. La petición la fundamenta en los siguientes términos:

''El artículo 20 de la Ley 16 de 1968, en el inciso primero de su numeral 4 acusado parcialmente, señaló también la materia de las facultades extraordinarias de manera no susceptible de ocasionar dudas ni confusiones de ninguna índole.

En efecto, esa materia es la regulación de una carrera, que en el Derecho Administrativo y concretamente en la teoría y la praxis del servicio público posee un contenido preciso y determinado, que ha de suponerse conocido por el legislador extraordinario encargado de cumplirla mediante el ejercicio de aquellas autorizaciones.

''Además, la referencia a la carrera *judicial* y la exigencia de que las reformas a las normas vigentes deben tener por finalidad adecuarla mejor a sus propios fines, cuestión técnico-jurídica, a tiempo que delimitan el campo de aplicación de las facultades extraordinarias desvanecen aún más todo posible vestigio de vaguedad o imprecisión''.

Con relación a los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 250 de 1970 sostiene:

''En cuanto a los artículos 95, 96 y 97 (sic) del Decreto extraordinario número 250 de 1970, igualmente impugnados, cita el actor como infringido el artículo 160 de la Carta en su inciso segundo, según el cual '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' ''.

''De ese texto deduce que el régimen disciplinario de aquellos funcionarios, 'lo mismo que las respectivas sanciones de ese tipo *solamente pueden ser establecidas en una ley expedida por el Congreso Nacional* y no por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, máxime cuando las mismas carecen de la *precisión* exigida expresamente en la Carta fundamental'. (Subraya el demandante).

''Puede observarse que para el impugnante la normación total del régimen disciplinario de Magistrados y Jueces es materia reservada al legislador ordinario, con sujeción desde luego a lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, y que, por lo tanto, no es susceptible de expedirse por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

''Pero sucede que cualquier régimen disciplinario, incluyendo como es obvio el de los servidores judiciales y del Ministerio Público, debe comprender necesariamente en su regulación legislativa lo referente a los hechos y conductas constitutivos de faltas de esa índole, a las sanciones correspondientes, a la competencia para averiguar aquéllas e imponer éstas y al procedimiento que ha de cumplirse; y así es como el Decreto 250 de 1970 trata esta materia en su Título XV y bajo el rubro 'Régimen disciplinario', que comprende: 'Faltas' (Capítulo 1, artículos 94 a 96), 'Sanciones' (Capítulo 2, artículos 97 a 106), 'Competencias, (Capítulo 3, artículos 107 a 114) y 'Procedimiento' (Capítulo 4, artículos 115 a 122).

''Como el actor se limita a pedir la declaratoria de inexequibilidad de solamente los artículos 94, 95 y 96 que son los referentes a la tipificación de las faltas, y este es apenas uno de los varios aspectos del régimen disciplinario, la demanda adolece de ineptitud sustancial, porque de resultar válido el alegado vicio de inconstitucionalidad, afectaría también a los demás preceptos del mismo ordenamiento, los artículos 97 a 122, sin que la Corte Suprema pudiera pronunciarse sobre éstos por no haber sido igualmente acusados''.

Y concluye solicitando que:

''2. No hay lugar a decisión de fondo en cuanto a los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 250 de 1970, por ineptitud sustancial de la demanda en esta parte.

3. En subsidio de la declaración inmediata anterior, que son exequibles tales artículos del decreto mencionado''.

IV. *Consideraciones de la Corte*

La Corte es competente para conocer de la presente demanda, puesto que se trata de un decreto dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 16 de 1968, según el artículo 76-12 de la Constitución y del 214 de la misma.

El decreto a que pertenecen las normas acusadas fue dictado dentro de los límites temporales señalados para el ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 16 de 1968.

1. En primer lugar conviene hacer mención al concepto de la Procuraduría en el que se sugiere en forma alternativa, un pronunciamiento inhibitorio de la Corte sobre la actuación, por

considerar inepta la demanda al omitir impugnación de normas conexas que da lugar a proposición jurídica incompleta, o, si no, una decisión de fondo.

Son pertinentes las siguientes observaciones:

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, según el mandato del artículo 214 de la Constitución, "decidir definitivamente sobre la exequibilidad" de leyes y decretos extraordinarios dictados por el Gobierno, "cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano".

Es el ciudadano el impulsor de la acción de inconstitucionalidad. La calidad de ciudadano solo supone la de ser nacional colombiano, mayor de 18 años, pero no implica la obligación de acreditar idoneidad profesional alguna, ni en particular en disciplinas jurídicas. La acción es pública, objetiva, y tiene como fundamento el derecho de petición consagrado en el artículo 45 de la Constitución, por motivos de interés general y no solo particular, y es la única condición procesal requerida para que la Corte asuma su indeclarable función de "guarda de la integridad de la Constitución". Además, la Corte Suprema de Justicia no tiene clara competencia para decidir, ni para sugerir actuaciones "ultra-petita", esto es más allá de lo pedido por el actor. Solo le compete confrontar la disposición o las disposiciones demandadas frente a todas las normas de la Constitución y no solo a las señaladas por el demandante, o aún respecto de éstas por razones distintas a las alegadas (artículo 29 Decreto 432 de 1969), pero se encuentra inevitablemente atada a lo que se demanda, sin poder desatar controversias que desborden la pretensión ciudadana.

Condicionar la acción ciudadana de inexequibilidad a situaciones que enerven dicha acción resulta por lo menos incompatible con la voluntad del Constituyente. Desvirtuándose en consecuencia el fundamento mismo del control Constitucional de las leyes.

En consecuencia, no constituye proposición jurídica incompleta y por consiguiente no justifica un pronunciamiento inhibitorio por parte de la Corte, la omisión del ciudadano en demandar normas conexas, pero autónomas, puesto que el predicado de la conexidad no implica una unidad, conceptual sino una interrelación de contenidos, no necesariamente dependientes, ni repetitivos. Para el caso sub-lite es innegable la conexidad del régimen de regulación disciplinaria, existente entre las disposiciones que señalan faltas o deberes y aquéllas que determinen las sanciones correspondientes.

Pero la circunstancia de que se declaran inexequibles los preceptos demandados no condicionaría la eficacia y vigencia de las disposiciones conexas relativas a las sanciones, pues aunque correspondieran a supuestos correlativos no son sin embargo coextensivas, ya que las normas sancionatorias pueden llegar a tener aplicación con relación a otros preceptos que describan comportamientos atentatorios al régimen disciplinario, sin que estén viciados de inconstitucionalidad o no previstos en este estatuto.

Las razones anteriores permiten a la Corte hacer pronunciamiento sobre los aspectos de fondo de la demanda.

Se analizarán primero los cargos de inconstitucionalidad del actor, intentados contra la parte final subrayada por él, del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y luego las impugnaciones contra los artículos 94, 95 y 96 del Decreto extraordinario número 250 de 1970, expedido en desarrollo de las facultades otorgadas por aquella ley.

2. Según el demandante, la parte final del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, es violatorio del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, por cuanto estima que las facultades allí otorgadas al Ejecutivo para reformar las disposiciones sobre carrera judicial, "y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines", son imprecisas, en contraposición con el mandato constitucional que exige que sean "precisas, exactas, concretas, limitadas y nunca genéricas o indeterminadas como lo son las contenidas en la última parte del numeral 4º".

Conviene reiterar, una vez más, que la Corte Suprema de Justicia considera que una ley de facultades extraordinarias no es de suyo imprecisa aún cuando sea amplia en su contenido. La amplitud hace relación a la extensión de la atribución de competencia legislativa que el Congreso le otorga al Gobierno, pero por ningún motivo lo amplio significa imprecisión, pues por más amplia que sea la facultad no será imprecisa en la medida en que sus contenidos normativos sean determinados o por lo menos determinables, esto es, que se puedan delimitar. Lo contrario de lo amplio no es lo impreciso, sino lo restringido; en cambio con relación a lo preciso sus conceptos antinómicos son lo vago, lo

ambiguo, lo oscuro, lo indeterminado o indeterminable.

El artículo 20 de la Ley 16 de 1968 en su ordinal 4º, no adolece de ambigüedad ni de imprecisión; quizás apenas, para el intérprete desprevenido resulte amplio en el señalamiento de las facultades, pero de todas maneras delimitado por las finalidades mismas de la disposición. Y ya se vio cómo, de admitirse como amplio, tampoco comporta vicio de imprecisión.

En efecto:

Según su texto, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para "introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial", y dentro de este ámbito de la carrera, "para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concursos; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de ingreso o ascenso; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial". Obsérvese cómo hasta aquí, el Congreso hizo un señalamiento exhaustivo y preciso de las facultades derivadas de la legislación sobre carrera judicial.

Ahora bien, podría entenderse, conforme lo pretende el demandante, que el agregado final de la misma disposición, cuyo tenor literal expresa, "y, en general, para hacerla más adecuada (la carrera judicial) a sus propios fines", sea impreciso, en cuanto que no señala en forma detallada las facultades al igual que lo hace en su parte inicial. Pero, dado que lo que el legislador ordinario busca es lograr la expedición de un estatuto completo sobre la materia, hay que entender que lo hace sobre la delimitación de dos parámetros esenciales y precisos, a saber: el de la carrera judicial, y el de que se expidan normas adecuadas a los propios fines de la carrera.

Por lo expuesto, la parte final del ordinal 4º del artículo 20 de la ley que se demanda no viola sino que se ciñe a las prescripciones del artículo 76-12 de la Carta.

3. Argumenta además el actor que los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 250 de 1970, en los cuales se señala el régimen de faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, son inconstitucionales por dos razones fundamentales: por estimarse contrarios al mandato del artículo 160 de la Carta, conforme al cual el régimen de faltas y sanciones disciplinarias de los Magistrados y jueces será establecida "en la forma que determine la ley", por lo que, deduce que no puede fijarse por decreto; y, por estimar además que son violatorios del artículo 76-12 de la Constitución "por haber sido expedidos excediendo o rebasando las facultades o autorizaciones otorgadas en la mencionada ley", extralimitación que la hace consistir en que "era necesario que la ley de facultades en forma expresa lo hubiera autorizado (al Presidente de la República) para ello, lo que no aconteció en el presente caso". De esta última reflexión, infiere el demandante violación de los artículos 2 y 55 de la Constitución.

4. Siempre ha sostenido la Corte, que cuando el constituyente asigna competencias a la ley, dicha facultad no excluye la posibilidad que tiene el Congreso de atribuirla en forma precisa y pro témpore al Gobierno, según lo previsto en el artículo 76-12 de la Carta.

De no ser correcta la anterior interpretación, se llegaría al absurdo de que en la práctica el Congreso nunca podría otorgar facultades extraordinarias al Gobierno, dado que el artículo 76 de la Constitución, establece que le "corresponde al Congreso hacer las leyes", y que "por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones", que son las correspondientes a los 24 ordinales de aquel precepto, sin que esta enumeración sea taxativa, uno de los cuales, precisamente el 12, permite afirmar el principio general de que el ejecutivo en los términos y condiciones allí señalados, en su calidad de legislador extraordinario, también puede ejercer válidamente dichas "atribuciones".

De consiguiente, si el legislador extraordinario puede ser revestido de las correspondientes facultades para expedir normas con fuerza de ley sobre las materias a que se refiere el artículo 76, con mayor o por lo menos con igual razón también podrá serlo, para expedir decretos de la misma naturaleza en desarrollo de otras competencias legislativas que el Constituyente otorga al Congreso en otras disposiciones de la misma Carta, como es el caso de la atribución prevista sobre régimen disciplinario en el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución.

Cosa diferente sería que el constituyente le hubiere prohibido de manera expresa al Congreso otorgar facultades al Gobierno para que éste expidiera decretos extraordinarios sobre régimen

disciplinario y carrera judicial. Pero en ninguna disposición constitucional aparece dicha prohibición.

Por las razones anteriores la Corte estima que el régimen disciplinario de los integrantes de la Rama Jurisdiccional, debe ser determinado por la ley, bien directamente por el Congreso, o mediante el mecanismo de la atribución extraordinaria de competencia para los mismos efectos al ejecutivo, según lo establecido en el inciso 2º del artículo 160 de la Carta.

5. Considera también el demandante que los artículos 94, 95 y 96 impugnados son violatorios de los artículos 76-12 y consiguientemente 2 y 55, todos de la Constitución, en virtud de que el Gobierno se extralimitó al expedirlos dado que la ley de facultades no lo autorizaba en forma expresa para establecer el régimen disciplinario de faltas y sanciones de los integrantes de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, sino que únicamente estaba facultado por el ordinal 4º del artículo 20 de la ley para regular lo relativo a la carrera judicial, dentro de las especificaciones allí descritas, de las que no se podía deducir potestad de regulación disciplinaria.

Al respecto caben las siguientes consideraciones:

a) En primer término, se pone de resalto que el artículo 20-4 de la Ley 16 de 1968, revistió de facultades extraordinarias al Gobierno, entre otros objetivos, para "introducir las *reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial,* ... y, en general para hacerla más *adecuada a sus propios fines*".

Conforme a la transcripción precedente del texto de ley, se colige a las claras que la facultad legislativa otorgada al Presidente de la República lo investía para reformar la carrera judicial de acuerdo con lo contenido en disposiciones anteriores y conexas con el nuevo estatuto, fuera de lo cual se le entregaba al Gobierno la competencia de adecuarlo a fines de la carrera.

Como quiera que el régimen legal anterior sobre carrera judicial se encontraba regulado mediante el Decreto 1698 de 1964, que fue derogado por el artículo 131 del Decreto 250 de 1970, es inevitable admitir que las disposiciones del estatuto reformado por el que hoy rige constituían materia de la atribución legislativa extraordinaria prevista en el artículo 20-4 de la ley.

Sentado el presupuesto anterior, resulta fácil verificar cómo el legislador extraordinario en vez de extralimitarse, se sometió estrictamente a reformar aquellas disposiciones vigentes en materia correspondiente a la carrera judicial y que se encontraban señaladas en el Título II, artículos 25 a 53 del Decreto 1698 de 1964, sobre "la vigilancia judicial", en los capítulos 1º (disposiciones generales), 2º (tribunales disciplinarios), y 3º (régimen disciplinario), que era precisamente el contenido de la ley de facultades. Es así como, en lo que respecta al caso de la demanda, sobre régimen disciplinario, el Gobierno estimó necesario y adecuado a los fines de la carrera, *modificar el artículo 43 del Decreto citado* que describía en forma expresa en 11 numerales las faltas disciplinarias de los integrantes de la Rama Jurisdiccional, las que también le eran aplicables a los funcionarios del Ministerio Público por virtud de lo ordenado en el artículo 76 del mismo decreto, en armonía con lo estipulado en el inciso 3º del artículo 142 de la Constitución. Igualmente es de anotar que el artículo 44 del decreto en comento señalaba las sanciones disciplinarias correspondientes.

De consiguiente, no prosperan por este aspecto las pretensiones del actor, dado que, si la facultad del Gobierno comportaba la competencia de reformar normas anteriores relativas a carrera judicial, entre las que se encontraban regulaciones expresas sobre faltas disciplinarias, no resulta claro entender que aquella investidura le recortara al Gobierno la facultad de regulación disciplinaria.

b) Con similares razonamientos, se abunda en la fundamentación de que el Gobierno no se extralimitó al expedir los artículos impugnados del decreto, puesto que la propia Constitución prevé en los artículos 62 y 162, que el régimen de la carrera judicial no implica solamente la reglamentación de los sistemas de concurso para la selección de candidatos y para el ingreso de ellos como funcionarios a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público, el de sus prestaciones laborales, el de su estabilidad, el de las condiciones de su promoción o ascenso, sino además el de su incompatibilidad de funciones, de responsabilidad de sus integrantes y modo de hacerla efectiva, y el de las condiciones del retiro del servicio; señalamientos estos últimos que implican necesariamente una regulación de carácter disciplinario.

Sería absurdo pensar que la carrera judicial solo otorga derechos sin que pueda exigir deberes

y responsabilidades a sus integrantes. No hay que olvidar que la carrera no es sólo una garantía y reconocimiento de la estabilidad y méritos del funcionario, sino ante todo de la idoneidad, capacidad y responsabilidad de quien ejerce funciones públicas. Sería inusitado pretender que quien ingrese a la carrera judicial por esa sola circunstancia no pudiera ser sancionado a pesar de su indebido comportamiento.

De todo lo cual resulta además que por haber sido expedidos los preceptos impugnados según las pautas de la ley y no en su contra, tampoco hubo violación de los artículos 2º y 55 de la Carta.

Las normas acusadas no son violatorias de ningún precepto Constitucional, ni excedieron las facultades otorgadas al Gobierno Nacional.

Por las razones anteriores la Corte Suprema de Justicia, una vez oído el concepto de la Procuraduría General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional,

Resuelve:

1º DECLARAR EXEQUIBLE la parte final del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que dice: " ... y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines".

2º DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 94, 95 y 96 del Decreto extraordinario número 250 de 1970.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jaime Bernal Cuéllar, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Antonio de Irisarri R., Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Adán Arriaga Andrade, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

Salvamento de voto de los doctores Juan Manuel Gutiérrez Lacouture y Ricardo Uribe Holguín

El demandante pretende que la Corte declare la inexequibilidad de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto extraordinario número 250 de 1970, entre otras razones, por estimarlos violadores del inciso 2º del ordenamiento 160 de la Constitución Nacional. Para sustentar este cargo, afirma que, según el dicho precepto, el régimen disciplinario para los magistrados y los jueces sólo puede ser establecido "a través de una ley expedida por el Congreso observando las formalidades establecidas en la Carta", de lo cual infiere, también, que la referida materia está reservada exclusivamente al legislador ordinario, quien tiene la competencia privativa y no puede delegarla en ningún caso. Como los artículos acusados fueron expedidos por el Gobierno en virtud de las facultades que le confirió la Ley 16 de 1968 (artículo 20), concluye teniendo como demostrada la inconstitucionalidad que alega.

De ser cierto el planteamiento del actor, también estarían afectadas por el mismo vicio las restantes normas que integran el Título XV del Decreto 250 de 1970, sobre régimen disciplinario, y el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que otorgó las facultades extraordinarias, todos los cuales se dejaron por fuera de la acusación. Como la decisión de la Corte sólo puede recaer sobre los preceptos acusados, con la consecuencia, en el evento de ser favorable a las aspiraciones del accionante, de dejar vigentes las demás disposiciones presuntamente afectadas por el mismo vicio de forma (falta de competencia), resulta manifiesta la inconducencia de la demanda y su ineptitud sustancial.

Así lo ha sostenido la Corporación en casos similares, con las siguientes palabras:

"De las afirmaciones hechas por el demandante, resulta que los tres artículos acusados, junto con los demás incluidos en los respectivos proyectos de Actos legislativos de que forman parte, estarían afectados por el mismo vicio en su formación. Pero, como de ser valederas tales aseveraciones, la Corte al entrar a determinar si tal circunstancia configura infracción de la Constitución, en caso afirmativo sólo podría declarar la inexequibilidad de los artículos demandados, dejando vigentes las demás disposiciones presuntamente afectadas por iguales vicios de procedimiento en su trámite y aprobación, lo

cual es inconducente, debe abstenerse de fallar la petición que estudia, considerándola inepta por no haber sido formulada íntegramente". (Sala Plena, Sentencia de 13 de febrero de 1979, demanda contra el Acto legislativo número 1 de 1968).

La Corte, en consecuencia, si no tenía el propósito de variar su propia doctrina, ha debido abstenerse de decidir en el fondo el cargo a que se alude, declarándose inhibida para pronunciarse sobre él.

Por tal razón, en el aspecto indicado, discrepamos del fallo adoptado por la mayoría.

Fecha ut supra.

Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Ricardo Uribe Holguín.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL

Exequibles los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto 2011 de 1976; inexequibilidad del artículo 22 del mismo Decreto.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de mayo de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Bernal Cuéllar.*

Aprobada por Acta número 15.

I. Miguel Angel Marín Vanegas, ciudadano, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 214 de la Constitución, mediante escrito presentado el 15 de diciembre de 1978, solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 22 del Decreto 2011 de 1976 dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 29 de 1975, por ser violatorias del parágrafo único del artículo 7º de la citada Ley.

II. Las normas demandadas son del siguiente tenor:

"DECRETO NUMERO 2011 DE 1976

"(septiembre 24)

"por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad".

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 29 de 1975,

"Decreta:

"....

"Artículo 3º Créase el Consejo Nacional de Protección al Anciano, que estará integrado así:

"a) Por el Ministro de Salud o su representante;

"b) Por el Ministro de Trabajo o su representante;

"c) Por dos representantes del Presidente de la República o sus suplentes;

"d) Por el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su representante;

"e) Por un representante de la Sociedad Colombiana de Geriatría;

"f) Por un representante de la Cruz Roja Colombiana.

"Artículo 4º El Consejo será presidido por el Ministro de Salud; cuando éste no concurriere, la sesión será presidida por alguno de los principales asistentes, en el orden señalado en el artículo anterior.

"Será Secretario del Consejo el Jefe de la Sección de Geriatría del Ministerio de Salud.

"Artículo 5º Son funciones del Consejo Nacional de Protección al Anciano las siguientes:

"1. Promover la obtención de recursos financieros para cumplir la finalidad de protección a que se refieren la Ley 25 de 1975 y este Decreto.

"2. Dirigir las operaciones administrativas del Fondo de Protección al Anciano.

"3. Velar por el cumplimiento de la ley en lo que respecta a la protección del anciano mayor de 60 años, que acuda a las instituciones para ancianos.

"4. Velar por el cumplimiento de todas las normas relacionadas con el programa geriátrico del Ministerio de Salud.

"5. Coordinar con el Ministerio de Salud y con otras entidades del Gobierno Nacional, departamental, municipal y privado e instituciones docentes, los planes, programas y actividades para el mejor logro de sus finalidades.

"6. Cumplir y hacer cumplir las políticas y normas del Ministerio de Salud en los aspectos técnicos y administrativos para protección de la ancianidad y para el buen funcionamiento de los centros de bienestar del anciano.

"Artículo 6º La distribución de los aportes y partidas nacionales la hará el Consejo Nacional de acuerdo con los programas y prioridades determinados por el Ministerio de Salud.

"El ordenador de gastos será el Presidente del Consejo.

"Artículo 7º En lo departamental, intendencial y comisarial, las apropiaciones destinadas al programa de protección del anciano serán manejadas por la División Administrativa de los Servicios Seccionales de Salud.

"Artículo 8º Para ser incluidos en el presupuesto general de los servicios generales de salud y su posterior aprobación por el Ministerio del ramo, los presupuestos para funcionamiento e inversión de las instituciones de bienestar del anciano, serán estudiados por las unidades regionales de salud.

"....

"Artículo 22. Todas las instituciones para ancianos deben modificar sus estatutos para armonizarlos con las finalidades de la Ley 29 de 1975 y de este decreto.

"El Ministerio de Salud hará un modelo de estatutos sobre la materia para que en lo pertinente oriente los de las instituciones a que se refiere este decreto".

"....".

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá a 24 de septiembre de 1976".

III. La Procuraduría General de la Nación reúne en diferentes grupos las normas demandadas de acuerdo con su contenido y alcance y resume las argumentaciones del actor en los siguientes términos:

"En orden a examinar los cargos de la demanda, formulados por violación de los artículos 76-12, 118-8, 36, 44 y 120-19 de la Carta Política, las normas acusadas pueden agruparse así:

"a) Los artículos 3, 4, 5, 6, que crean y organizan el Consejo Nacional de Protección al Anciano;

"b) El artículo 7, según el cual en las entidades regionales las apropiaciones para el programa de protección al anciano serán manejadas por la División Administrativa de los Servicios Seccionales de Salud;

"c) El artículo 8, que dispone que los presupuestos de las instituciones de bienestar del anciano serán estudiados por las unidades regionales de salud, antes de ser incluidos en el presupuesto general de los servicios de salud y aprobados por el Ministerio del ramo, y

"d) El artículo 22, que exige a todas las instituciones para ancianos armonizar sus estatutos con las finalidades de la Ley 29 de 1975 y del propio Decreto 2011 de 1976, y dispone que el Ministerio de Salud hará un modelo para orientarlas en esa armonización.

"En cuanto al primer grupo de normas acusadas, el demandante objeta en general la creación del Consejo Nacional de Protección al Anciano y en particular la función que se le dio de 'dirigir las operaciones administrativas del Fondo de Protección al Anciano' (numeral 2 del artículo 5), pues, dice, el Gobierno en vez de señalar o determinar los organismos o entidades de seguro social o asistencia social que deberían administrar ese Fondo, que era lo autorizado por el parágrafo del artículo 7 de la Ley 29 de 1975, resolvió arbitrariamente crear un organismo *sui generis* para asignarle esa administración, con lo cual, concluye, violó el citado precepto de la ley de facultades extraordinarias.

"Ese mismo cargo lo extiende a los artículos 7º y 8º, sobre el supuesto de que implican reglamentación del Consejo a que se refieren los artículos precedentes, del 3º al 6º del artículo 8º afirma, además, que es violatorio del artículo 8º de la mencionada Ley 29, porque éste autorizó al Gobierno para 'incluir en los proyectos de presupuestos las sumas suficientes a los gastos que demande el cumplimiento de esta ley y ellas serán tomadas del presupuesto de gastos ordinarios ...', pero en manera alguna condicionado a la posterior aprobación del Ministerio de Salud después del estudio que deberán realizar las unidades regionales. Agrega el actor que 'esta facultad la incumple el Gobierno al integrar una partida presupuestal que fue especial y específicamente creada por la ley para ser incluida dentro del presupuesto general de gastos ordinarios, adscribiéndola al Capítulo de 'Servicios Generales de Salud' del Ministerio del ramo, que puede aprobarlas o no".

"Respecto del artículo 22, lo impugna como especialmente violatorio del artículo 44 de la Carta porque implica 'una impertinente ingerencia del Gobierno al asumir la facultad de reglamentar el manejo y dirección de entidades de derecho privado', lo que 'en la práctica conduce a hacer nugatoria la facultad constitucional de que gozan los particulares para formar compañías, asociaciones o fundaciones con la única limitación de que no sean contrarias a la moral o al orden legal'. Lo encuentra violatorio también de los artículos 36 y 120-19, porque el Gobierno, so pretexto de orientar el funcionamiento de las instituciones para ancianos, excede la facultad de fiscalización sobre el manejo e inversión de las donaciones hechas para fines de interés social y las de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común".

IV. El Procurador General de la Nación en concepto número 360 fechado el 22 de febrero de 1979 considera que las normas demandadas no son violatorias de los artículos 76-12, 118-8, 36, 44 y 120-19 de la Carta Política.

V. *Consideraciones de la Corte*

La Corte es competente para conocer de la presente demanda, puesto que se trata de un decreto dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 29 de 1975, según el artículo 76-12 de la Constitución y del 214 de la misma.

El decreto a que pertenecen las normas acusadas fue dictado dentro de los límites temporales señalados para el ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 29.

1. En líneas generales, de las argumentaciones del demandante, se deducen fundamentalmente dos órdenes de impugnación: el uno, por considerar que algunos preceptos del decreto extralimitan la voluntad del legislador ordinario manifestada en la Ley 29 de 1975, en cuanto que el estatuto demandado crea un organismo no previsto expresamente en las facultades extraordinarias otorgadas; el otro, se hace consistir en que otros artículos del decreto impugnado exceden también la ley, por asignar funciones o por contemplar reglamentaciones que desbordan la previsión legislativa.

2. El artículo 3º del Decreto 2011 de 1976 crea el Consejo Nacional de Protección al Anciano y señala su integración. Al respecto conviene advertir que la mayoría de sus integrantes forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público o de entidades relacionadas con ella; los demás son representantes de asociaciones particulares, pero en ningún caso funcionarios de rama distinta.

Frente a la ley de facultades, el artículo 3º del decreto, constituye apenas un desarrollo del mandato de aquélla contenido en su artículo 1º, según el cual, en lo pertinente el Gobierno queda facultado "para que dicte las normas legales necesarias" tendientes a favorecer a los ancianos mayores de 60 años carentes de recursos económicos. En igual sentido, el artículo 5º de la misma ley atribuye competencia al Gobierno Nacional, para que "por intermedio del Ministerio de Salud Pública o de las entidades que juzgue convenientes" preste los servicios correspondientes a la finalidad legal.

De lo anterior se deduce una amplia facultad otorgada al legislador extraordinario, según los criterios de necesidad (artículo 1º de la ley) o de conveniencia (artículo 5º de la ley) para crear entidades que por intermedio del Ministerio de Salud, sean las encargadas de prestar servicios a la ancianidad. Así las cosas, el Gobierno creó el Consejo Nacional de Protección al Anciano en desarrollo del mandato legal, para cumplir su cometido, pero nunca en contraposición con los preceptos de la ley.

El demandante parece dar a entender que como quiera que el artículo 7º de la ley facultó al ejecutivo para crear el fondo en favor de la ancianidad desprotegida, no podía entonces crearse organismo distinto. Sin embargo, lo que el legislador decidió, y el decreto respetó al tenor de su artículo 2º, fue que de todas maneras se organizara el fondo nacional de protección al anciano; pero esto no quiere decir que el Gobierno según lo dispuesto en los artículos 1º y 5º de la misma ley, no pudiera organizar otras entidades que estimare necesarias o convenientes para lograr los objetivos descritos en ella.

Por tales consideraciones, resulta evidente el ceñimiento del legislador extraordinario a las facultades otorgadas cuando creó el Consejo Nacional de Protección al Anciano. En tal virtud no prosperan por este aspecto las pretensiones de inconstitucionalidad alegadas por el demandante.

Ahora bien, podría argumentarse que lo que sucede es que las facultades legales que se otorgaron fueron sumamente amplias y acaso hasta

imprecisas y que por lo mismo, al desarrollarlas el Gobierno organizó entidades distintas al fondo.

En relación con este último aspecto es procedente la siguiente aclaración: de llegarse a considerar que la ley de facultades fue imprecisa, en cuanto amplia, no corresponde en el caso sub lite pronunciamiento alguno de la Corte, *pues resultaría juzgando la ley*, y no el decreto, y aquélla no fue motivo de impugnación.

3. Dispone el artículo 4º del decreto en comento que el Consejo será presidido por el Ministro de Salud, o en su ausencia por alguno de los otros asistentes. Señala el artículo 5º las funciones de dicho Consejo. Ordena el artículo 6º que la distribución de los aportes y partidas que haga el Consejo deberá ceñirse a los programas y prioridades que determine el Ministerio de Salud, y que el ordenador de gastos será el Presidente titular de ese Consejo, esto es, el Ministro. Finalmente, los artículos 7º y 8º asignan competencia de manejo y de estudio de las apropiaciones y de los presupuestos de funcionamiento e inversión destinados al programa de protección de los ancianos.

En relación con los preceptos citados resulta evidente que apenas constituyen un desarrollo obvio de la investidura legislativa extraordinaria otorgada al Presidente de la República en los artículos 1º y 5º de la Ley 29 de 1975. Pues el artículo 1º de dicha ley le atribuye competencia al Gobierno para que éste expida "las normas legales *necesarias* tendientes a favorecer a los ancianos"; además de lo cual el artículo 5º de la referida ley reitera la atribución del 1º para que el Gobierno con igual propósito, "por intermedio del Ministerio de Salud Pública o de las entidades que juzgue *convenientes*" preste esos servicios.

De consiguiente:

a) Según el artículo 4º del decreto, en cumplimiento de lo previsto en aquellos preceptos de la ley, el Consejo de Protección al Anciano se organiza como entidad asesora del Ministerio de Salud, y se estimó conveniente señalar al Ministro del ramo como Presidente suyo;

b) Lo prescrito en el artículo 5º del decreto corresponde a las funciones asignadas a dicho Consejo, pero enmarcadas dentro de las pautas generales señaladas por la ley tanto de necesidad como de conveniencia requeridas a juicio del ejecutivo, para lograr el objeto esencial de la investidura extraordinaria, esto es, el de proteger al anciano;

c) Igualmente, la distribución de aportes a que se refiere el artículo 6º demandado, así como su manejo, según lo establecido en el artículo 7º, o su estudio, al tenor de lo previsto en el artículo 8º, son mero desarrollo de la voluntad de la ley de facultades expresada en sus artículos 1º y 5º, y nó normaciones que contradigan o extralimiten estos mandatos legislativos.

En consecuencia, habrá que colegir, según lo expuesto, que el legislador extraordinario mediante las normas referidas del decreto, se limitó simplemente a organizar las entidades y a señalarles sus respectivas competencias que juzgó necesarias y convenientes de acuerdo con lo autorizado por la ley y no contra lo ordenado en ella.

4. Naturalmente, si alguna de las funciones asignadas por los artículos 4º a 8º del Decreto 2011 que se analiza, llegaren a constituir extralimitación con respecto a las que quiso atribuir la ley de facultades, sí se incurriría en violación de la Constitución.

Tales serían los casos, del numeral 1º del artículo 5º, y del artículo 7º del decreto.

a) El numeral 1º del artículo 5º del estatuto, le asigna al Consejo la función de "promover la obtención de recursos financieros para cumplir la finalidad de protección a que se refiere la Ley 29 de 1975 y este decreto". Se argumenta que con dicha atribución el Gobierno estaría autorizando al Consejo para crear o imponer contribuciones, lo cual es de exclusiva competencia, nadie lo discute, del Congreso según los artículos 43 y 76-14 de la Constitución Nacional, y no del ejecutivo ni de un organismo delegatario de éste. Y como según el demandante el Gobierno no tenía facultad legislativa extraordinaria para decretar impuestos y mucho menos para autorizar a otras entidades para ello, se estaría extralimitando con el decreto la ley, y resultaría aquél inconstitucional en ese numeral.

Sin embargo, la Corte deja en claro que la función asignada por el Gobierno al Consejo de Protección al Anciano, de promover la obtención de recursos financieros no comparte la facultad de crear tributos ni de imponer contribuciones, sino apenas la de realizar aquellas gestiones administrativas tendientes a estimular, con relación a organismos o recursos públicos y privados, la finalidad de asistencia, como sería por ejemplo el caso de fomentar actos sociales o culturales destinados a recolectar fondos. Mas en ningún evento implicaría dicha atribución la facultad

de incrementar el presupuesto nacional mediante recaudación impositiva.

b) En lo que atañe a la impugnación intentada contra el artículo 7º del decreto, conviene analizar su contenido para delimitar su alcance en relación con lo prescrito en los artículos 7º y 8º de la ley de facultades extraordinarias, así como frente a lo estipulado en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Nacional.

Podría pensarse que al asignarle el Gobierno, mediante el artículo 7º del decreto, a la División Administrativa de los Servicios Seccionales de Salud, el manejo en lo departamental, de las apropiaciones destinadas al programa de protección al anciano, se estaría contraviniendo el mandato constitucional del artículo 183, el cual dispone que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su exclusiva propiedad, y que el Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones sobre ellos, ni *a fortiori* según el artículo 182 de la Carta, interferir su manejo.

Dados los marcos señalados por la ley de facultades en sus artículos 7º y 8º, esta Corporación estima que el Gobierno asignó el manejo a una entidad administrativa, con sede en los departamentos, sobre las apropiaciones "tomadas del presupuesto de gastos ordinarios" de carácter nacional, lo cual en nada afecta las de propiedad de los departamentos, conforme con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 29 de 1975. Es precisamente por tal razón por la que el artículo 8º del mismo decreto faculta al Consejo Nacional para distribuir los aportes y partidas del presupuesto nacional sin hacer referencia al departamental, y por lo que tal disposición le da la facultad de ordenación de gasto al Ministro de Salud como Presidente titular del Consejo, dejando así a salvo la autonomía patrimonial y presupuestal de los departamentos.

Advierte sin embargo la Corte que lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 2011 de 1976, no constituye impedimento para que dichas entidades territoriales, en desarrollo de sus facultades autónomas de disposición de sus bienes, rentas y gestión de sus asuntos, puedan voluntariamente contribuir con la política legislativa de asistencia al anciano, aportando recursos al Fondo Nacional para la protección de la ancianidad, cuyo manejo por un organismo nacional no implica violación al mencionado artículo 182 de la Constitución Nacional.

En cambio, sería aplicación indebida del artículo 7º del Decreto 2011 de 1976, entenderlo como la obligación para los departamentos de hacer apropiaciones forzosas de su presupuesto destinadas al fondo para la protección al anciano.

5. Al tenor del artículo 22 del Decreto 2011 de 1976 "todas las instituciones para ancianos deben modificar sus estatutos para armonizarlos con las finalidades de la Ley 29 de 1975 y de este decreto".

"El Ministerio de Salud hará un modelo de estatutos sobre la materia para que en lo pertinente oriente los de las instituciones a que se refiere este decreto".

No aparece de ninguno de los preceptos de la Ley 29 de 1975 la facultad para el Gobierno de asumir la función legislativa extraordinaria de reglamentar la forma de constitución de las asociaciones o fundaciones que destinen sus cometidos a contribuir con el de la ley a la asistencia y protección de los ancianos.

La ley quiso oficializar el servicio de protección a los ancianos con las siguientes limitaciones: que sus beneficiarios fueran mayores de 60 años, carentes además de recursos económicos que les permitan subsistir dignamente, absolutamente gratuito y que no esté sometido a ninguna clase de recomendaciones.

Lo anterior implica que pueden constituirse asociaciones privadas para ancianos que acrediten recursos económicos o cuya asistencia sea onerosa o esté sometida a requisitos o recomendaciones.

Por consiguiente, la prescripción normativa del artículo 22 del decreto desborda los lineamientos de la ley, puesto que pretende condicionar los estatutos de todas las asociaciones existentes, o que se creen, a los requisitos fijados en el decreto demandado sin que la ley hubiera dado autorización para ello. Además, el mandato de esta disposición entraña clara violación de la autonomía privada.

El artículo 44 de la Constitución Nacional asigna la competencia para regular asociaciones y fundaciones a la ley y no al ejecutivo y habida consideración de que la ley no habilitó al ejecutivo para ejercer por vía general esa facultad, en lo que se refiere a la asistencia a los ancianos, resulta evidente la contradicción de lo dispuesto en el artículo 22 frente al alcance de la misma ley y a lo previsto en el artículo 44 de la Carta, y por ende inconstitucional, por violatorio de dicho precepto del estatuto mayor, así como del

118-8 en relación con el 76-12 también de la Constitución Nacional.

De otra parte el artículo 12 de la Constitución Nacional es imperativo en estatuir que "el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas", así como su capacidad y reconocimiento se determinará por la ley. Como quiera que la Ley 29 de 1975 no le atribuyó en ninguna de sus disposiciones competencia al ejecutivo para determinar el régimen de las asociaciones o fundaciones que se dedicaren a proteger al anciano, sino únicamente en los términos y condiciones de lo previsto en su artículo 1º, resulta exorbitante la pretensión del artículo 22 del decreto de exigir a todas las instituciones para ancianos la modificación de sus estatutos y de otorgarle al Ministerio de Salud la facultad de elaborar un modelo sobre la materia.

Además, según el inciso 2º del artículo 19 de la Constitución Nacional le corresponde solo a la ley determinar la forma como se preste la asistencia pública, y en razón de que el legislador extraordinario no fue facultado para hacerlo, también se violó por parte del artículo 22 que se analiza, aquél precepto constitucional.

En igual sentido es incompatible lo ordenado en el artículo 22 del decreto con relación a lo que disponen los artículos 36, 76-20 y 120-19 de la Carta por las siguientes consideraciones:

a) El artículo 36 de la Carta le prohíbe al legislador variar el destino de las donaciones intervivos o testamentarias que se hagan conforme con la ley para fines de interés social. Siendo esto así con mayor razón dicha prohibición se extiende al legislador extraordinario, tanto más cuanto que ni siquiera la propia ley de facultades le dio la potestad al ejecutivo de hacerlo. Dado que por testamento o por donación intervivos se puede destinar bienes con el fin de constituir o apoyar asociaciones de protección al anciano, es incompatible lo prescrito en el artículo 22 del decreto con lo dispuesto en este precepto constitucional en la medida en que se restrinja la voluntad del testador o del donante a las condiciones de la asistencia para el anciano prescritas en la ley;

b) Es más, el fomentar empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo es competencia exclusiva del Congreso por medio de ley, y solo lo sería del Ejecutivo cuando aquél lo invistiere de dicha facultad, y como la mencionada atribución no se le otorgó al Gobierno, éste excedió la ley y mediante el artículo 22 quiso atribuirse competencia que no tenía;

c) Ciertamente, aun cuando el Presidente de la República tiene la facultad constitucional de ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, según lo dispone el artículo 120-19 de la Carta, dicha potestad no implica la de reglamentar el régimen jurídico de esas instituciones, por cuanto además, la sola inspección y vigilancia sobre las mismas debe respetar la "voluntad de sus fundadores", esto es la iniciativa privada en el destino de bienes a la asistencia social.

Por las razones anotadas y con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

Resuelve:

1º DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto 2011 de 1976 por no ser contrarios a las disposiciones constitucionales señaladas por el demandante, ni a ninguna otra de la Carta.

2º DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 22 del mismo decreto por ser violatorio de los artículos 12, 19 inciso 2º, 36, 44, 76-12, 76-20, 118-8 y 120-19 de la Constitución Nacional.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jaime Bernal Cuéllar, Dante Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Humberto Murcia Ballén.

Secretario General.
Carlos Guillermo Rojas Vargas

Salvamento de voto de los Magistrados José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández Sáenz, Jerónimo Argáez Castello, Fernando Uribe Restrepo y José María Velasco Guerrero.

Referencia: Demanda de Miguel Angel Vanegas contra varios artículos del Decreto-ley número 2011 de 1976.

I. Se ha dicho siempre, y es la verdad, que la expedición de decretos-leyes por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias precisas y temporales que le haya conferido el Congreso en forma excepcional y provisional del ejercicio de la potestad legislativa, que consustancialmente le corresponde al Congreso y que, por lo mismo, su alcance es restringido y concreto.

Lo que no diga entonces expresamente la ley que otorga las facultades, queda excluido de la habilitación para legislar concedida al Presidente de la República, así se trate de materias conexas o complementarias de la autorizada, o así la urgente necesidad de una norma o la conveniencia pública de adoptarla, hicieran aconsejable su expedición. El texto del artículo 76, ordinal 12, de nuestra Carta Fundamental no tolera la existencia de facultades implícitas, genéricas o de amplitud rayana con la vaguedad.

II. La facultad del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, que contempla el ordinal 1º del artículo 76 de la Constitución Nacional, es diferente a cualquier otra, tiene individualidad propia y por consiguiente solo si el Congreso se desprende de ella en forma expresa puede el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que aquél le conceda, crear Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos o modificar de algún modo su estructura.

El artículo 1º de la Ley 29 de 1975 revistió al Gobierno Nacional, por el término de un año, de facultades extraordinarias "para que dicte las normas legales necesarias tendientes a favorecer a los ancianos mayores de 60 años que carezcan de recursos económicos que les permitan subsistir dignamente". Esta facultad, aparentemente demasiado amplia e imprecisa, se encuentra determinada por los demás artículos de la Ley 29 de 1975, que señalan el límite dentro del cual el Gobierno Nacional debe legislar extraordinariamente para dictar las "normas necesarias" que señala el artículo 1º y dentro de las cuales no es posible considerar que se encuentra la facultad de crear entidades administrativas.

Es en el artículo 7º de la ley analizada en donde se concede esa facultad en forma precisa y clara. Dice así la norma: "El Gobierno Nacional creará el Fondo en favor de la ancianidad desprotegida que estará formado por los auxilios nacionales y municipales, las donaciones y legados y los auxilios que apropie el Congreso Nacional. Parágrafo. El Gobierno queda facultado para determinar las entidades de Seguro Social o de asistencia social que debe administrar el Fondo a que se refiere este artículo".

La disposición transcrita faculta únicamente para crear un Fondo que deberá ser administrado por una entidad de Seguro Social o de asistencia social señalada por el Gobierno Nacional, que obviamente ha de ser preexistente, pues no se concede facultad al Presidente de la República para crearla.

El artículo 3º del Decreto 2011 de 1976 crea el Consejo Nacional de Protección al Anciano; el artículo 4º reglamenta su funcionamiento; el artículo 5º señala sus atribuciones y el artículo 7º dispone sobre la destinación de los aportes y la ordenación de gastos.

Dentro del orden de ideas que vinimos exponiendo, los artículos 3º, 4º, 5º y 7º que han sido demandados, son inexequibles por cuanto el Gobierno Nacional creó una entidad administrativa: el Consejo Nacional de Protección al Anciano, sin estar expresamente facultado por la Ley 29 de 1975, pues el Congreso trasladó en forma temporal al Ejecutivo la facultad de determinar la estructura de la administración nacional solamente para crear el Fondo de Protección a la Ancianidad, pero no en relación con cualquiera otra entidad.

Violan estos artículos, en consecuencia, el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional al exceder el Gobierno Nacional las facultades extraordinarias dentro de las cuales debía moverse para legislar. No es óbice para la inexequibilidad, que, como lo dice el fallo del cual nos apartamos, la mayoría de los integrantes del Consejo Nacional de Protección al Anciano sean funcionarios de la Rama Ejecutiva, pues las normas acusadas violan la Constitución, a nuestro juicio, por cuanto crean un Organismo Administrativo sin facultad expresa para ello.

Es de observar, además, que el ordinal 3º del artículo 5º acusado, que señala como funciones del Consejo Nacional de Protección al Anciano la de "dirigir las operaciones administrativas del Fondo de Protección al Anciano", no solo rebasa las facultades de la Ley 29 de 1975, sino que las contraría expresamente al asignar a un organismo nuevo, que no es una entidad de Seguro Social o asistencia social, la administración del Fondo para cuya creación sí se encontraba facultado el Gobierno Nacional con la limitación clara respecto de su administración.

III. Dice el artículo 7º del Decreto 2011: "En lo departamental, intendencial y comisarial, las apropiaciones destinadas al programa de protección al anciano, serán manejadas por la División Administrativa de los Servicios Seccionales de Salud".

Consideramos que la norma transcrita es inexequible por cuanto dispone que las apropiaciones que hagan los departamentos para la protección del anciano serán manejadas por la nación por medio de la División Administrativa de los Servicios Seccionales de Salud, siendo así que de acuerdo con el artículo 183 de la Carta los bienes de dichas entidades territoriales son de exclusiva propiedad de aquellos, derecho que se conculca por el artículo acusado al ordenar que esas apropiaciones serán manejadas por la nación, produciéndose así una clara violación del precepto constitucional.

Dejamos en esta forma expuestas las razones que nos han llevado a salvar nuestros votos.

José Eduardo Gnecco C., Jerónimo Argáez Castello, Juan Hernández Sáenz, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero.

AUMENTO DE CUANTIA DE LAS PENSIONES DEL RAMO DOCENTE

La Corte se declara inhibida para pronunciamiento de fondo.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 21 de junio de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 18.

El ciudadano Javier Valderrama, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad consagrada en el artículo 214 de la Constitución, solicita de la Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de inexequibilidad parcial del texto que a continuación se transcribe:

"DECRETO LEGISLATIVO
"NUMERO 0309 DE 1958
"(julio 19)

"Por el cual se aumenta la cuantía de las pensiones de los servidores del ramo docente y se dictan otras disposiciones.

"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,

"*Decreta:*

"....

"Artículo 3º Los servidores del ramo docente pensionados con arreglo a las leyes, que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación, tendrán derecho al reajuste de la pensión por una sola vez, después de cuatro (4) años de servicios ininterrumpidos".

Debe advertirse que la declaratoria de inexequibilidad no se pide de todo al artículo 3º sino tan solo de la parte referente a "los servidores del ramo docente pensionados con arreglo a las leyes, que hayan vuelto o vuelvan al servicio de la educación ...".

Habiéndose demandado en el presente caso exclusivamente el Decreto legislativo número 0309 de 1958, con total prescindencia de la Ley 141 de 1961 por cuya fuerza precisamente aquél tiene hoy existencia en nuestro ordenamiento jurídico, y como por lo demás la Corte no puede pronunciarse sobre la inexequibilidad de leyes que no le sean acusadas, se tiene que esta entidad se halla inhibida para un pronunciamiento a fondo sobre mero decreto legislativo.

Constituyen decreto legislativo y ley convalidatoria un todo inescindible. El demandante que disocia tan estrecha unidad jurídica forzosamente se quedará a medio camino. Porque tan equivocado como es demandar el simple decreto legislativo, lo sería la acusación de la ley recipiendaria aisladamente considerada. Ya que si el decreto fuese declarado inexequible, podría posteriormente ser declarada inexequible la ley que lo prohijó o sí inexequible, tendría el absurdo de que a pesar de dicha inexequibilidad seguiría vigente por continuar en vigor la Ley 141 de 1961 que lo incorporó en la legislación ordinaria.

No está por demás advertir que desde la vigencia de la enmienda constitucional de 1968, el hoy artículo 121 de la Codificación Constitucional (artículo 42 del Acto legislativo número 1 de 1968), dispone en su parágrafo que el Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

Lo que significa que a partir del 17 de diciembre de 1968 —fecha de la promulgación del Acto legislativo número 1 de aquel año—, el sistema de control constitucional sobre los decre-

tos legislativos mediante acción pública fue complementado con el control automático consistente en la revisión que de oficio debe practicar la Corte Suprema de Justicia. Y el Decreto 432 de 1969, dictado en ejercicio de la autorización especial que el propio constituyente confirió al Presidente de la República, proveyó que siguiera ejerciéndose en este control la actividad de los ciudadanos. Y así dispone, en su artículo 14, que para la efectividad de la intervención ciudadana en la revisión de los decretos legislativos, el Magistrado Sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres (3) días durante los cuales cualquier ciudadano pueda intervenir por escrito en memorial dirigido a la Sala Constitucional para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, oído el señor Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional, se declara inhibida para pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 3º del Decreto legislativo número 0309 de 1958.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

DECLARACION DE PERTENENCIA CONTRA LAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO

Estése a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 6 de mayo de 1971 y 16 de noviembre de 1978.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 28 de junio de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Jaime Bernal Cuéllar.*

Aprobada por Acta número 19.

El ciudadano Oscar José Uribe Montoya, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, pidió a la Corte Suprema de Justicia la declaración de inexequibilidad de la parte final del numeral 4º del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil).

El texto de la norma acusada es del siguiente tenor:

"....

"Artículo 413. *Declaración de pertenencia:* En la declaración de pertenencia se aplicarían las siguientes reglas:

"....

"4º No procede la declaración de pertenencia si antes de consumarse la prescripción estaba en curso un proceso de división del bien común, ni respecto de bienes imprescriptibles *o de propiedad de las entidades de derecho público*".

"....".

El demandante resume su petición en los siguientes términos:

"Respetuosamente solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia se sirva declarar que el Decreto legislativo número 1400 de agosto 6 de 1970 'por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil', es inexequible en su artículo 413 numeral 4º parte final, por cuanto rebasó las atribuciones especiales conferidas al Presidente de la República por el Congreso en la Ley 4ª de 1969 'por la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para la revisión y expedición del Código de Procedimiento Civil' ".

El Procurador General de la Nación en escrito de mayo 10 de 1979 afirma que existe cosa juzgada y para tal efecto sostiene:

"Cuando ese decreto, por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil, fue acusado en su integridad por extralimitación de las facultades extraordinarias invocadas, la Corte Suprema lo declaró exequible 'en cuanto al proferirlo el Presidente de la República se ciñó a las facultades de la Ley 4ª de 1969' " (of., sentencia de 6 de mayo de 1971).

La Corte precisó entonces que esa decisión y el estudio en que se funda "se refieren únicamente a las disposiciones del decreto con fuerza de ley número 1400 de 1970, en la parte no sustituida o modificada por los Decretos 1678 y 2019 de 1970"; y debe anotarse que el artículo 413 del nuevo Código ha permanecido vigente en su texto original.

Agregó la Corte que en ese caso y en sus semejantes el fallo que se profiera "tiene el carácter de *definitivo*, mas no el de *absoluto;* y por tanto, sobre el aspecto del uso de las facultades extraordinarias no se puede volver, sin que ello obste para que en sentencias posteriores se contemplen y decidan otros cargos y tachas de inconstitucionalidad, acerca de alguna o algunas de las disposiciones del mismo Código o estatuto,

por razones distintas de las de exceso en el ejercicio de tales facultades extraordinarias''.

Así fué posible que luego se acusara singularmente una disposición del Código, por violación del artículo 30 de la Constitución, y que la Corte en sentencia de fecha 16 de noviembre de 1978, ésta sí con carácter absoluto, declara exequible ''la parte final de la regla 4ª del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil adoptado por el Decreto 1400 de 1970, en cuanto dice: 'o de propiedad de las entidades de derecho público' ''.

Para resolver se considera:

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en las sentencias citadas por el Procurador General declaró la inexequibilidad de la norma acusada (artículo 413, numeral 4º parte final), por no exceder las facultades extraordinarias y con relación a la frase ''o de propiedad de las entidades de derecho público'' por no ser violatoria de ningún precepto constitucional.

Estas sentencias, al tenor de lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución producen efectos definitivos en cuanto no hubo exceso en el uso de la competencia legislativa delegada y absolutos en lo referente a la materia objeto de la demanda.

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

Resuelve:

ESTÉSE a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia en sentencias de 6 de mayo de 1971 y 16 de noviembre de 1978.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

DE LOS MONOPOLIOS ARTICULO 31 DE LA CONSTITUCION

La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia de esta fecha.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 28 de junio de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 19.

El ciudadano Guillermo Reyes Ramírez, pide se declare inexequible en acción pública, el artículo 390 de la Ley 9ª de 1979, cuyo texto es:

"Artículo 390. Toda leche tratada en plantas de enfriamiento deberá destinarse a la pasterización. Se prohíbe expenderla al público directamente".

Y sintetiza su criterio así:

"Si se examina cuidadosamente la norma atrás comentada relacionándola con el artículo 31 de la Constitución Nacional, encontramos que la disposición establecida en el artículo 390 de la Ley 9ª de 1979 es violatoria del artículo 31 de la Constitución Nacional, ya que está fomentando la creación de un monopolio, que es el de las empresas 'Pasterizadoras', puesto que se está estableciendo para las plantas enfriadoras, no un requisito, como será el de cumplir con determinados reglamentos y condiciones para poder expender un artículo de primerísima necesidad como es la leche, sino que obliga a todos los enfriadores a llevar sus productos ya terminados a manos de las tan mencionadas pasterizadoras, para que éstas vendan el producto al consumidor final".

El Procurador General manifiesta que como ya había emitido concepto en la acción pública promovida por el ciudadano Celso Jaime Erasso, reitera lo expresado en esa oportunidad.

En verdad, la Corte Suprema ha proferido decisión definitiva en la demanda a que alude el Jefe del Ministerio Público respecto de la norma acusada, por lo cual no hay razón para hacer un nuevo pronunciamiento.

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

Resuelve:

ESTÉSE a lo resuelto en sentencia de esta fecha.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

LIBERTAD DE TRABAJOS. MONOPOLIOS. LIBERTAD DE EMPRESA.

Exequible el artículo 390 de la Ley 9 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 28 de junio de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 19.

Antecedentes

En escrito presentado el 16 de marzo del año en curso, al cual se le dio la tramitación que ordena el Decreto 432 de 1969, el ciudadano Celso Jaime Erasso Ortega solicitó la declaración de inexequibilidad del artículo 390 de la Ley 09 de 1979, que dice:

"Toda leche tratada en plantas de enfriamiento deberá destinarse a la pasterización. Se prohíbe expenderla al público directamente".

El actor estima que la transcrita disposición es contraria a los artículos 17, 31 y 32 de la Constitución. Al primero, porque la norma acusada " ... en vez de prestarle al trabajador, lo desproteje y excluye la protección, limitando únicamente al favorecimiento de un exiguo grupo de empresarios capitalistas de la pasterización, ya que toda ley según mis modestos conocimientos jurídicos debe buscar el bien común, que para el caso sería los millones de trabajadores que en forma lícita y desde miles de años comercian con leche cruda". Es incompatible con el artículo 31 " ... por cuanto, si no se permite en el país vender la leche cruda enfriada, se está encausando a la empresa de la pasterización, coadyuvando así al monopolio privado en beneficio exclusivista de unas pocas personas que en la actualidad son las que detentan el poder de la pasterización, por circunstancias de capital y de acaparamiento del mercado". Y viola el artículo 32, " ... en razón a que permite únicamente la existencia de la empresa pasterizadora y desaparece con esta ley la empresa de enfriamiento de leche, pierde su objetivo que es el de vender leche enfriada directamente al público, y como se dijo anteriormente toda empresa de pasterización debe tener planta de enfriamiento".

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación en el concepto número 366 del 3 de mayo del presente año sostiene la constitucionalidad de la disposición demandada, apoyándose en que se trata de una norma de orden público que se ajusta a la competencia constitucional del legislador, y que " ... la misma Carta Política obliga también al Estado a proteger a todos los habitantes del territorio nacional, en su vida y de consiguiente en su salud y su bienestar psicofísico, bienes esenciales a la propia existencia del conglomerado social".

"De manera que aún suponiendo que el precepto impugnado afecte o disminuya las posibilidades de trabajo de algunas personas, como lo alega el demandante, no por ello resulta inconstitucional por violación del canon precitado"

Agrega que: "Cuando el actor afirma que la norma acusada implica un monopolio privado y por ello viola el artículo 31 de la Constitución, se está refiriendo a la institución del privilegio, a la que alude el inciso tercero de ese canon para disponer que sólo podrán concederse los relativos a inventos útiles y a vías de comunicación", pero tal concepto envuelve el derecho a una exclusividad, ventaja que no se presenta en este caso.

Consideraciones de la Corte

La norma acusada contiene dos disposiciones complementarias:

a) Obliga a que toda leche tratada en planta de enfriamiento forzosamente debe pasterizarse, y

b) Como consecuencia de lo anterior, la leche enfriada, no pasterizada, no puede venderse al público directamente.

Entendida así, la aplicación correcta de dicha norma tiene como efecto inmediato el de que quienes someten a enfriamiento la leche, no pueden venderla al público, y deben destinarla forzosamente a la pasterización.

Esta disposición aspira, pues, a mejorar la calidad de la leche que se consuma, por razones de salubridad, objetivo lógico ya que la Ley 09 de 1979 a la que pertenece la disposición demandada es el estatuto sanitario nacional.

Se trata, pues, en primer término, de determinar si aquella restricción es contraria a las disposiciones constitucionales que establecen la protección al trabajo, la garantía de la iniciativa privada y de la libre empresa, así como a la libertad de industria y comercio y a la prohibición de los monopolios.

En este orden de ideas, como primera cuestión, ha de aclararse que la disposición acusada no pretende establecer directa ni indirectamente un monopolio, en sentido estricto, pues contiene simplemente una medida policiva de salubridad o higiene pública que, en ningún caso, puede tener aquella consecuencia secundaria en el plano económico. Asimismo, no concede tampoco un privilegio de aquellos que autorizan otorgar la Constitución y la Ley, como lo hace notar el Procurador en su concepto.

Es cierto, en cambio, que la disposición impugnada afecta la comercialización o mercadeo libre de la leche, y por ello mismo, a quienes están dedicados a esta actividad en los pasos anteriores al proceso de pasterización y a los propios productores.

Pero toda libertad es restringida. La condicionan siempre la libertad de los otros y el interés social, el bien común. De que se prohiba, por razones de higiene, vender para el consumo humano leche enfriada sin pasterizar y que, por ello, puedan quedar privados de su actividad quienes la expendían; de lo cual no resulta violación constitucional alguna, ya que la ley sanitaria es apenas cumplimiento del deber estatal de dar protección a la vida y prevenir los efectos nocivos que para ella tenga algún producto, y también ejercicio de su poder interventor en la producción, distribución y consumo de bienes, mediante el señalamiento de calidades de cualquiera mercancía que, como la exigida en este caso, la califica como apta para el consumo humano.

Además, el pasterizador de leche, no es único, ni tiene privilegio legal; debe competir con los demás pasterizadores existentes y con quienes instalen nuevas plantas para este procesamiento. Luego el artículo acusado no afecta la iniciativa privada que sigue siendo plena en este campo, ni la pluralidad y concurrencia de industriales y comerciantes de la leche, obligados a competir en el mercado abierto.

Es por esto, se repite, que no puede hablarse de monopolio, ni de privilegio, en tanto los efectos de la norma acusada no son los de conceder la exclusividad de la pasterización de la leche o su comercialización solo a unos pocos, puesto que deja abierta la posibilidad de que cualquiera pueda ejercer esas actividades.

De otra parte, la protección al trabajo proclamada por el artículo 17 de la Constitución se traduce en la legislación laboral creadora de los derechos y garantías de los trabajadores, en forma general, y no puede entenderse referida a un grupo de trabajadores, en una actividad específica, que a su vez tampoco se puede convertir en intangible y privilegiada, debiendo prevalecer el interés público representado por la salubridad, sobre el interés privado de un sector del comercio de la leche, según la pauta prescrita por el artículo 30 de la Constitución.

La Corte no encuentra, pues, que el artículo 390 de la Ley 09 de 1979 viole ningún precepto constitucional y, por eso, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, lo DECLARA EXEQUIBLE.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

ESTIMULOS A LA INDUSTRIA DEL TURISMO

Exequible el literal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 24 de julio de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 23.

En ejercicio de derecho inherente a la ciudadanía, don Fernando Londoño Hoyos acusa el literal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968 "por la cual se establecen estímulos a la Industria del Turismo y se dictan otras disposiciones".

Acto acusado:

Aun cuando la demanda solamente está enderezada contra el literal c), para mejor comprensión del problema se transcribe la totalidad del mencionado artículo 21:

"Artículo 21. Corresponde a la Corporación Nacional de Turismo de Colombia en relación con hoteles, restaurantes, bares, y similares, agencias de viajes, empresas transportadoras exclusivamente turísticas, y, en general, con todas aquellas entidades que presten servicios al turismo.

a) Clasificarlas para todos los efectos legales;

b) Otorgarles las respectivas licencias de funcionamiento;

c) Reglamentar su operación;

d) Vigilar su funcionamiento;

e) Señalar las tarifas de sus servicios, en coordinación con el Instituto Nacional del Transporte, cuando se trate de transporte exclusivamente turístico;

f) Aplicar las sanciones a que haya lugar por violación de las normas que regulen el ejercicio de su actividad y, en caso de multas, iniciar ante las autoridades competentes las respectivas sanciones (sic) por jurisdicción coactiva para el cobro de las mismas.

"Parágrafo. La Corporación podrá delegar las funciones previstas en los literales b) y d) en otros organismos oficiales del orden nacional, departamental o municipal".

Fundamentos de la acción

El actor encuentra que la disposición acusada infringe el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución que le asigna al Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema autoridad administrativa la facultad de "ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes". Y que esta facultad de reglamentar es constitucionalmente propia del Presidente, la que debe cumplir por medio de decretos firmados por el Ministro respectivo o por el Jefe de Departamento Administrativo correspondiente, y que tal función solo puede ser delegada en los Ministros, en los Jefes de Departamento Administrativo o en los Gobernadores de Departamento, en los términos del artículo 135 de la Carta.

Que "no puede remitirse a duda que la reglamentación de las actividades turísticas, lo mismo que la de cualquier otro comportamiento social afectado por las leyes de la República, sólo corresponde al Presidente, dentro de las funciones excluyentes de su competencia, que por ser de rango constitucional la ley en ningún caso pudiera variar. Luego la pretensión del ordinal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968 es jurídicamente imposible, como respetuosamente vuelvo a solicitar a la honorable Corte que lo reconozca y declare, para que en el futuro los

reglamentos de la actividad turística cobijada por las leyes, sean dictados, al igual que todos los que rigen en Colombia, por el Presidente de la República, como la Constitución lo manda".

Y, por último, como conclusión del libelo, agrega el querellante este nuevo argumento:

"Acaso no deba cerrar esta demanda sin considerar otra posibilidad quizá más descaminada que las anteriores. Sería ella la de que alguien considerase la reglamentación de que trata el ordinal c) del artículo 21 tantas veces citado, como una forma de la actividad interventora del Estado, que prevé y ordena el artículo 32 de la Constitución. En el caso bien improbable de que se entendiese intervenir donde la ley dice reglamentar, sería todavía más obvio que las normas pertinentes no podría dictarlas la Corporación Nacional de Turismo. Las normas jurídicas de intervención son jurídicamente superiores a los simples reglamentos y es por ello bien claro que las condiciones de su competencia son más rigurosas y estrictas. Así, que cuando se dijo para rechazar el poder reglamentario de la Corporación Nacional de Turismo, vale *a fortiori* al analizar la supuesta facultad que tuviese para desarrollar en normas generales el poder *interventori* del Estado".

Concepto del señor Procurador

Al descorrer el traslado que le fue surtido, el señor Procurador expresa en síntesis lo siguiente:

Que la disposición impugnada, no obstante el término "reglamentar" que emplea, no guarda relación con la potestad reglamentaria de la ley que por ministerio de la Constitución corresponde al Presidente de la República. Porque lo que se le atribuye a la Corporación Nacional de Turismo es de amplitud mucho menor, y de contenido muy preciso, como es simplemente regular la operación o funcionamiento de ciertas entidades o empresas vinculadas a la actividad turística, lo que puede y debe realizar sin relacionar sus actos o medidas con la misma Ley 60 de 1968, ni con otra alguna sobre la materia en forma que implique su reglamentación en el sentido que surge del artículo 120 ordinal 3º de la Carta Política y que la doctrina y la jurisprudencia tienen minuciosamente analizado y expuesto *in extenso*. Esta potestad permanece intacta en el Presidente de la República quien la ejercerá en cualquier tiempo si encuentra materia reglamentable en los ordenamientos legales y si lo considera necesario o conveniente.

Y por último, el representante del Ministerio Público estima que la norma impugnada encuentra también fundamento en el numeral 10, artículo 76 de la Constitución, pues en tal sentido se limita a adicionar el estatuto de empresa industrial o comercial del Estado como es la Corporación Nacional de Turismo, estatuto dictado mediante el Decreto extraordinario número 2700 de 28 de octubre de 1968.

Consideraciones de la Corte

En verdad son dos los ataques —bien que el uno con carácter principalísimo y el otro meramente circunstancial—, que se le hacen al literal c) artículo 21 de la Ley 60 de 1968 como violatorios de preceptos constitucionales. El primero, arrebatarle al Ejecutivo función propia suya cual es la potestad reglamentaria (numeral 3º artículo 120) traspasándola a agentes del Gobierno (Corporación Nacional de Turismo) distinto de las taxativamente descritas en el artículo 135 (Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Gobernadores). Y el segundo habilitar a la Corporación Nacional de Turismo para realizar actos de intervencionismo de Estado en la Industria Turística (artículo 32).

1º *La norma acusada no es ejercicio de la potestad reglamentaria:*

La Corporación Nacional de Turismo fue creada por el Decreto-ley número 2700 de 1968, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue revestido por la Ley 65 de 1967.

Desde su nacimiento se la definió como empresa industrial y comercial del Estado, esto es, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente para el cumplimiento de las funciones que se le atribuyen, regida conforme a las reglas de derecho privado, vinculada al entonces Ministerio de Fomento (hoy de Desarrollo Económico) y con domicilio en la Capital de la República pero con dependencias en otros lugares, dentro o fuera del país (artículo 1º).

En el artículo 2º se detallan y pormenorizan las principales funciones que la Corporación debe desarrollar en pro de sus objetivos fundamentales y además agrega en el literal j) que tendrá también las funciones que le señalen sus estatutos o que la ley o el Gobierno le encomienden dentro de sus objetivos generales.

En el artículo 3º se dispone que la Junta Directiva estará presidida por el Ministro de Fomento (hoy de Desarrollo Económico) o su delegado, y estará integrada además por el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación o su delegado y tres miembros más nombrados por el Presidente de la República. Es decir, que el Jefe del Estado designa la totalidad de los miembros de dicha Junta Directiva.

Además, el Gerente de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia es su representante legal y es funcionario de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República (artículo 6º).

Es de advertir, para el recto entendimiento de la norma acusada, que el Decreto-ley 2700 fue expedido el 28 de octubre de 1968, lo que significa que este ordenamiento ya se encontraba en vigencia cuando fue sancionada la Ley 60 del mismo año, hecho que tuvo ocurrencia el 26 de diciembre del año referido, casi dos meses después.

Las características esenciales descritas para la Corporación Nacional de Turismo por el Decreto 2700 de 1968 y por la Ley 60 del mismo año, fueron recogidas por los estatutos de la empresa adoptados por su Junta Directiva y aprobados, primero, por el Decreto 265 de 1968 y luego por el Decreto 3018 de 1977.

En cuanto a régimen de personal se prescribe en el artículo 36 del Decreto 3018 de 1977 que las personas que prestan sus servicios a la Corporación son trabajadores oficiales vinculados mediante contrato de trabajo, y que sólo el Gerente es empleado público.

Tanto en el artículo 21 del Decreto 2700 de 1968 como en el artículo 32 del Decreto 3018 de 1977, se dispone que los actos que la Corporación realice en desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, están sujetos a las reglas de derecho privado y a la jurisdicción ordinaria conforme con las normas de competencia sobre la materia, y que los que realice para el cumplimiento de las funciones administrativas *son actos administrativos.*

Y que contra los actos administrativos creadores de situaciones de carácter individual, para el agotamiento de la vía gubernativa, proceden los recursos de reposición y de apelación.

La necesidad esencial para la comunidad colombiana de regular industria como la turística de capital importancia en las relaciones actuales entre los pueblos, en el caso del turismo internacional, como también para vigorizar los lazos de unión y solidaridad entre los habitantes de un mismo país, en el caso del turismo interno, llevaron al Estado colombiano, después de variada y no siempre afortunada experiencia, a la creación de un ente público que en representación de aquel tuviere a su cargo primordialmente el desarrollo y supervigilancia de la actividad turística.

Se creó así la Corporación Nacional de Turismo, como empresa industrial y comercial del Estado y el mejor instrumento para el logro de su importantísimo objetivo. Que por tratarse de empresa industrial y comercial del Estado, aun cuando regida en principio por las normas del derecho privado, por excepción se regirá por las normas del derecho público cuando se trate del ejercicio de actividades administrativas que al Estado le competen. (Decreto-leyes números 1050 y 3130 de 1968).

A primera vista puede parecer aberrante que un ente o empresa estatal ejercite al mismo tiempo actividades públicas y actividades privadas.

Pero es lo cierto que en el derecho público moderno, al compás de las necesidades y al impulso de su acelerado dinamismo, van surgiendo entidades nuevas que pueden no corresponder de manera ortodoxa a los cánones clásicos. Son las llamadas entidades "atípicas", porque participan simultáneamente de las características de entidad pública y de entidad privada, como acontece, por ejemplo, para no citar sino dos casos en nuestro ordenamiento positivo, el Banco de la República y el Banco Central Hipotecario. No se trata ciertamente de un hibridismo sino que como el derecho es la imagen de la vida ésta se ve expresada cada día en formas distintas que serán recogidas por nuevas estructuras jurídicas.

Basta leer con detenimiento toda la Ley 60 de 1968 sobre estímulos para la industria del turismo, y especialmente su artículo 21, del cual, se repite, apenas uno de sus seis (6) literales constituye la materia de la acusación, para percatarse de que el término *reglamentar* no tiene allí el significado o el sentido de ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye la Constitución Nacional al Presidente de la República.

En efecto:

Se le asignan a la Corporación Nacional de Turismo por ministerio de aquella Ley 60 de

1968, especialmente en su artículo 21 en relación con hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes, empresas transportadoras exclusivamente tutísticas y entidades similares, además de la reglamentación de la operación de éstas, las siguientes funciones:

Clasificar dichas entidades para todos los efectos legales. Otorgarles la respectiva licencia de funcionamiento. Vigilar su funcionamiento. Señalar las tarifas de sus servicios. Y aplicarles las sanciones en que puedan incurrir en el ejercicio de sus actividades. Actividades estas cinco que no son materia de censura ya que la impugnación, como atrás se dijo, se limita exclusivamente a la tercera marcada con el literal c): *la reglamentación de operaciones.*

Aun cuando todas las facultades otorgadas por la ley en el artículo 21 de la Corporación son congruentas entre sí, la Corte se limita a resaltar la íntima conexión existente entre las facultades de vigilar el funcionamiento de las entidades turísticas y reglamentar sus operaciones. Ya que, según principio universal de hermenéutica las disposiciones de una ley como las cláusulas de un contrato han de ser interpretadas de manera, que haya entre ellas las debidas correspondencia y armonía. Porque razonablemente para una buena vigilancia de las actividades turísticas es indispensable una buena regulación o reglamentación de éstas. Fenómeno que por lo demás se ve todos los días en nuestra praxis administrativa cuando los jefes de las altas entidades gubernamentales dictan medidas tendientes a facilitar el control sobre las actividades u operaciones de las empresas o personas sometidas a su supervigilancia. Actividad que ejercita bien por medio de resoluciones o bien por medio de circulares u oficios que son en la actualidad uno de los grandes medios de comunicación interna entre superiores e inferiores de la administración y el público en general. Así acontece, por ejemplo, en la Dirección General de Aduanas, en la Dirección Nacional de Impuestos, en la Superintendencia de Sociedades, en la Superintendencia Bancaria, en la Superintendencia de Industria y Comercio, y se puede decir en líneas generales que en todos los repartimientos administrativos, tanto en las relaciones con los asociados como en las relaciones internas entre los funcionarios administrativos.

Pero esta reglamentación estrictísima o mínima no alcanza a invadir la esfera constitucional de la potestad del Presidente de la República porque en el caso de la Corporación Nacional de Turismo se trata o debe versar sobre cuestiones de menor importancia, de poca monta, de simples detalles atinentes a la operación cotidiana de hoteles, bares, restaurantes etc.

Puede no haber sido acertado, por suscitar confusionismo, el escogimiento que de la palabra o verbo *reglamentar* hizo el legislador de 1968 para describir la función de la Corporación Nacional de Turismo en relación con las empresas sometidas a su vigilancia. Pero además de que en derecho no existen palabras sacramentales, de otra parte acontece que los fenómenos jurídicos valen o significan por lo que son en sí mismo, intrínsecamente considerados y no por la denominación verbal que se les dé. Bien pudo el legislador haber escogido otro verbo más adecuado que el de reglamentar para expresar su intención al respecto: regular, determinar, fijar la operación turística, y entonces quizá la cuestión litigiosa habría desaparecido.

En todo caso la potestad reglamentaria permanece intacta en el Presidente de la República, quien la ejercerá en cualquier tiempo que encuentre materia reglamentable en los ordenamientos legales y si lo considera necesario o conveniente, tal como lo expresa el Procurador General de la Nación.

La reglamentación en sentido estrictísimo atribuida a la Corporación Nacional de Turismo, no la considera la Corte, por ende, lesiva de la Constitución por no constituir desmedro o arrebatamiento de la potestad reglamentaria constitucional del Presidente de la República. Sino atribución ordinaria en este tipo de supervigilancia que suelen ejercer las agencias administrativas en su dinámica cotidiana, al través especialmente de circulares o resoluciones en relación con las personas o actividades sujetas a sus respectivos controles.

Es claro en el terreno de la hipótesis, que en la utilización que la Corporación Nacional de Turismo haya hecho o haga en el futuro de la facultad atribuida por la norma acusada de reglamentar las operaciones turísticas, bien puede desbordarse y alcanzar a afectar la órbita de la potestad reglamentaria privativamente atribuida al Presidente de la República. Pero entonces como lo afirma el señor Procurador: "La propia Carta y la ley ofrecen los medios para hacer retirar del ordenamiento los actos que por ese aspecto resultaren viciados. Pero esa posibilidad no es suficiente para estimar inexequible la norma legal que confiere la atribución invocada".

Y 2º *La norma acusada no es ley intervencionista.*

La Corte considera que técnicamente por su contenido y por el proceso de su expedición no aparecen en la Ley 60 de 1968 las características de la ley interventora, quizá con la única excepción de la facultad atribuida a la Corporación Colombiana de Turismo de fijar las tarifas para la prestación de servicios por parte de las entidades turísticas.

A partir de la enmienda constitucional de 1936, que habilitó al Estado colombiano para realizar el intervencionismo en la actividad privada, las leyes que le han establecido son explícitas y no dan lugar a ninguna duda sobre el propósito intervencionista. Tales como la Ley 7ª de 1943, que dispuso la intervención del Estado para la fijación de los precios de los artículos y de los servicios de primera necesidad. Y especialmente la Ley 15 de 1959 sobre intervención en la industria del transporte, la cual en las partes pertinentes de su epígrafe y de su artículo 1º, dice "Por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la industria del transporte ..." y "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 el servicio por carreteras, para la movilización de carga y pasajeros, con los siguientes objetivos ...".

No parece razonable, pues la existencia de ley interventora que ocultara o disfrazara sus auténticos propósitos y que de manera clandestina o subrepticia pretendiere establecer una determinada intervención.

Empero en el supuesto de que se llegase a calificar la Ley 60 de 1968, como ley intervencionista, por lo menos en lo que respecta al sector de ella aquí acusado, tampoco sería inconstitucional porque el artículo 32 de la Carta al establecer el intervencionismo de estado por *mandato de la ley,* le atribuye claramente al legislador la facultad de designar los organismos intervencionistas. Porque entendiendo por estado la totalidad de los entes u organismos públicos, el legislador está facultado constitucionalmente para designar cuál o cuáles de aquellos han de realizar la intervención en el caso concreto de la actividad intervenida. Lo que habría acontecido en este caso con la Corporación Nacional de Turismo que es empresa industrial y comercial del Estado, como ya se ha visto, y apta por consiguiente para ser brazo o instrumento del Estado a este respecto.

Conclusiones:

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

Resuelve:

ES EXEQUIBLE el literal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968 "por la cual se establecen estímulos a la industria del turismo y se dictan otras disposiciones".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Miguel Lleras Pizarro, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, Enrique Daza, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero.

Carlos Guillermo Rojas Vargas
Secretario General.

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO

Exequibles los artículos 1º, 2º, 3º, con sus parágrafos 1º, 2º, 8º, 9º, 10, con excepción del aparte en su literal b), y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 61 de 1978, y declara inexequibles los artículos 4º, 5º, 6º y 7º, y el aparte ya indicado en la letra b) del artículo 10 de la misma Ley.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de agosto de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 27.

Antecedentes

El ciudadano Leonardo Celis Burgos, según escrito presentado el 19 de febrero del año en curso, solicita de la Corte la declaración de inexequibilidad total de la Ley 61 de 1978, "Ley Orgánica del Desarrollo Urbano", que dice:

"LEY 61 DE 1978

"(diciembre 15)

"Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"CAPITULO I

"Propósitos de la Ley.

"Artículo 1º Se entiende por Ley Orgánica del Desarrollo Urbano un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico.

"Artículo 2º El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

"CAPITULO II

"Instrumentos operativos.

"Artículo 3º Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

"Parágrafo primero. Para los solos efectos de este artículo deben tenerse en cuenta los datos provisionales del XIV Censo Nacional de Población elaborado por el DANE en 1973.

"Parágrafo segundo. Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fija-

rán los procedimientos para su organización y administración.

"Artículo 4º Para garantizar la realización de los planes del Desarrollo Integral adoptado por las autoridades locales o regionales competentes, se hará efectivo el control público de los usos del suelo urbano.

"Artículo 5º En orden a obtener un desarrollo urbano concertado entre los sectores público y privado, se racionalizará la intervención del Estado en la producción y distribución de materiales para la construcción, en las inversiones para vivienda y en las modalidades de compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social.

"Artículo 6º Las normas administrativas del Distrito Especial de Bogotá y de los Municipios de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga serán actualizadas y se incorporarán en ellas los sistemas de planeación y de presupuestos por programas.

"Artículo 7º Se estimulará la descentralización industrial, con base en las posibilidades de producción que resulten de los correspondientes estudios y planes regionales.

"Artículo 8º Para incrementar los recursos financieros que demande el desarrollo urbano planificado del país, se crearán las estructuras necesarias para operar un mercado secundario de hipotecas y se adecuarán las normas que rigen al Banco Central Hipotecario, al Instituto de Crédito Territorial y al Instituto de Fomento Municipal.

"CAPITULO III

"Normas para facultades extraordinarias.

"Artículo 9º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, para que dé cumplida ejecución a los mandatos concretados en los artículos anteriores. Los decretos que se expidan con este propósito deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de una y otra Cámara.

"Artículo 10. En desarrollo de las facultades otorgadas en el artículo 9º, el Gobierno se ajustará, en los casos pertinentes a las normas que se establecen a continuación:

"a) En las disposiciones que se adopten no se impondrán ni aumentarán gravámenes, contribuciones, ni tasas;

"b) Se respetarán los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles y en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo con las normas que sobre utilización del suelo se establezcan en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá. Las condiciones de dicha indemnización no serán inferiores a las que rigen para el sector agrario;

"c) La delimitación de las regiones de planeación para la formulación de los planes a que se refiere el artículo 3º, corresponderá preferencialmente a los departamentos, por medio de sus oficinas de Planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares debidamente calificados;

"d) Se adoptarán las medidas necesarias para fortalecer y hacer efectivos los mecanismos de vigilancia y control de las empresas dedicadas a las actividades de urbanización, construcción, compraventa y arrendamiento de vivienda.

"Artículo 11. La ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son motivos de utilidad pública o interés social.

"Artículo 12. Para las finalidades de la presente ley la nación no podrá afectar en forma alguna ingresos que haya cedido total o parcialmente a las entidades territoriales.

"Artículo 13. Esta ley rige desde la fecha de su sanción.

"Dada en Bogotá, D. E., a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y ocho". (*Diario Oficial* número 35173 de 8 de enero de 1979).

El actor considera que esta ley "infringe por vía indirecta" la atribución 6ª del artículo 76 de la Constitución Nacional, "al infringir lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 70 de 1945".

Las disposiciones acabadas de citar, en su orden, son del siguiente tenor:

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"....

"6ª Dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras".

"Artículo 5º Los proyectos de ley que queden pendientes de cualquiera de las reuniones del Congreso, y que hubieren recibido por lo menos segundo debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la subsiguiente reunión, en el estado en que se encuentren".

Concreta el demandante la violación que alega así:

"a) Conforme a la certificación que se anexa a la presente demanda, expedida por el Secretario General del Senado, con fecha febrero 2 de 1979, el proyecto de ley número 14 de 1975 (Senado), Orgánica del Desarrollo Urbano, fue aprobado en segundo debate en el Senado el día 10 de diciembre de 1975. Como consecuencia de lo anterior, pasó a consideración de la Cámara el mismo día.

"Transcurridas las legislaturas de 1976 y 1977, sin que al parecer fuera debatido, el proyecto fue repartido para ponencia en la Comisión Tercera de la Cámara en noviembre de 1978, y aprobado en dicha Comisión el 29 del mismo mes. El 6 de diciembre de 1978 fue aprobado en segundo debate en la Cámara, y sancionado el 15 de diciembre de 1978.

"La reunión subsiguiente a la de 1975 fue la de 1977, de suerte que el proyecto solo podía seguir su trámite en la Cámara, en 1977. No obstante lo anterior, siguió su trámite extemporáneamente en 1978, violando así directamente el artículo 5º de la Ley 70 de 1945 e indirectamente la atribución 6ª del artículo 76 de la Constitución Nacional".

El demandante plantea la competencia de la Corte para conocer de su petición, así:

"a) Durante muchos años la Corte negó ser competente para conocer de las demandas contra las leyes por vicios de procedimiento (9), con una sola excepción, hasta 1977, (10). En este último año, con motivo de la demanda contra la Ley 23 de 1977, la Corte expresó:

"'Finalmente, la Corte ha sido y es competente para conocer y juzgar las leyes por vicios de procedimiento en su formación, pues tiene confiada la guarda de la integridad de la Constitución, y, por lo tanto, no hay diferencia que el cargo de inconstitucionalidad contra aquella se refiera a violación de normas constitucionales sustantivas o de procedimiento. El ordinal 1º del artículo 214, procedente de la reforma de 1968, simplemente atribuyó expresamente la facultad de objetar proyectos de ley por vicios de procedimiento al Presidente de la República, pero, de ninguna manera restringe el control de constitucionalidad por ese concepto a los proyectos de ley, porque el ordinal 2º del artículo citado al consagrar la acción pública, atribuyó a la Corte plena competencia en relación con las leyes' (11).

"Cabe aclarar que la jurisprudencia citada se refiere a la competencia de la Corte para conocer de vicios de procedimiento cuando éstos se originan en violaciones directas de disposiciones constitucionales tales como el quorum para decidir (artículo 82), la necesidad de un primer y segundo debate en cada Cámara (artículo 81) etc. Hasta el momento la Corte no ha tenido oportunidad de pronunciarse, hasta donde llega nuestro conocimiento, sobre su competencia para conocer de demandas por vicios de procedimiento en la expedición de las leyes que se originen no en normas constitucionales, sino en las normas de carácter legal constitutivas del Reglamento de las Cámaras.

"Se solicita en esta demanda, entonces, que la Corte defina su competencia sobre el particular, y proceda, si así lo juzga, a declarar inexequible la Ley 61 de 1978 por violación indirecta de la atribución 6ª del artículo 76 de la Constitución Nacional, al violar el procedimiento impuesto por el artículo 5º de la Ley 70 de 1945".

Esta demanda fue admitida por providencia del 28 de febrero pasado, en la cual se solicitaron las pruebas pertinentes y las complementarias de las aportadas por el demandante.

Al rendir el concepto de rigor, distinguido con el número 365 del 27 de abril del año en curso, el señor Procurador dice:

(9) Sentencia de abril 20 de 1912 (**Gaceta Judicial**, T. 20, p. 244); sentencia de febrero 15 de 1915 (**Gaceta Judicial**, T. 23, p. 253); sentencia de diciembre 7 de 1925 (**Gaceta Judicial**, T. 32, p. 155); sentencia de noviembre 28 de 1957 (**Gaceta Judicial**, T. 86, p. 434); sentencia de agosto 28 de 1970 (**Gaceta Judicial**, T. 137 bis, p. 372); sentencia de abril 16 de 1971 (**Gaceta Judicial** T. 138, p. 150).

(10) Sentencia de junio 28 de 1952 (**Gaceta Judicial**, T. 71, p. 654).

(11) Sentencia de noviembre 10 de 1977 (**Foro Colombiano**, T. 17, número 103, p. 35).

"En este orden de ideas, y ateniéndose al escueto planteamiento de la demanda, correspondería a la Corte hacer una confrontación entre la ley demandada y el artículo 76-6 de la Carta, único que se indica como violado. ¿Qué resultaría de ella? El texto constitucional en cuestión no señala procedimiento alguno para la expedición de las leyes, y se limita a señalar, entre las atribuciones del Congreso, la de expedir su propio reglamento. ¿Fue que se ejercitó mal esta atribución, por vicios sustanciales o de procedimiento? No se dice nada de ello en la demanda, y ha debido hacerse porque, dentro de la técnica constitucional conocida y admitida por la honorable Corte, el cargo, como está planteado, debería conducir a un examen comparativo entre los dos textos, del cual resultaría o debería resultar, que el citado reglamento del Congreso, contenido en la mencionada Ley 70 de 1945, adolece o no de vicios de inconstitucionalidad. Pero la demanda lo que viene a presentar en el fondo, es una contrariedad entre dos textos legales: el de la ley de desarrollo urbano que se presenta como objeto de la acción, y el que contiene el reglamento del Congreso, o Ley 70 de 1945, ofreciendo así un imposible jurídico a la misión de la Corte, como sería el de extraer una conclusión de inexequibilidad de la hipotética contrariedad entre dos textos de igual jerarquía, ambos inferiores a la Constitución.

"3. No obstante la claridad de lo anterior, el demandante, para sostener su tesis, se adentra por otro camino: el de la violación indirecta de la Constitución. Sabido es de los honorables Magistrados, que dicha violación consiste en que para llegar al texto o principio consagrado en la Constitución, y que se pretende defender, deba pasarse primero por una norma legal especial, íntima y esencialmente ligada a la Carta Política, a tal punto que sin ésta, aquélla no puede tener operancia en la vida política, parlamentaria o social. Debe existir una ligazón de tal manera esencial y funcional entre las dos normas, que la primera no puede regir sin la aplicación de la segunda; consecuencia de lo cual para atacar una determinada ley, se hace imprescindible vincular los dos textos, pues que de la infracción del inferior resultaría o podría resultar necesariamente quebrantado el primero.

"La demanda pretende plantear esta situación dándole al artículo 5º de la Ley 70 de 1945, el carácter de norma orgánica, esencial, de instrumento normativo necesario sin el cual el procedimiento constitucional señalado en el artículo 81 de la Carta, no sería válido. Pero agrega, sin llegar a la profundidad jurídica del problema, que desde luego en el reglamento del Congreso no todas las normas tienen ese carácter y que en cada caso debe seleccionarse con cuidado la naturaleza de la misma para determinar cuándo adquiere naturaleza orgánica y esencialmente vinculatoria con la operancia de la Constitución y cuándo no la tienen. El texto mencionado de la ley, al cual la demanda atribuye ese carácter esencial, es del siguiente tenor:

" 'Los proyectos de ley que queden pendientes en cualquiera de las reuniones del Congreso, y que hubieren recibido por lo menos segundo debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la subsiguiente reunión, en el estado en que se encuentren'.

"Y la estima vinculada de tal modo al ordinal 6º del artículo 76 de la Carta, conforme al cual corresponde al Congreso 'dictar el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras', que deduce de esa vinculación que donde no se aplique el reglamento, al menos en este punto, se quebranta la Constitución. No lo vincula, como lo ordenaría la lógica, al texto 81, que exclusiva y específicamente señala el procedimiento para la expedición de las leyes, sino a otro, remoto y variado, que no conduce a deducciones razonables. En efecto, de que el Congreso tenga entre sus poderes el de dictar su propio reglamento y lo haya hecho, no significa que sus disposiciones prevalezcan sobre los preceptos constitucionales".

Y agrega:

"Repárese, por fin, y solo para continuar el hilo de argumentación de la demanda, que en el texto ya citado de la Ley 70 de 1945, se habla de la reunión 'subsiguiente', es decir, no en la próxima, sino en la que le sigue. Surge entonces esta pregunta: ¿Si la ley comenzada a tramitar en una legislatura ordinaria o extraordinaria, se continúa tramitando en la siguiente reunión o sesión del Congreso, se habría quebrantado también el artículo 76-6, porque ello no se hizo en la 'subsiguiente' reunión, sino, antes, aun cuando, como en el presente caso se hubieran llenado a plenitud los requisitos y procedimientos del artículo 81? Es decir, ¿el Congreso perdería temporalmente su competencia para legislar en determinadas materias y tendría que aguardar necesariamente para recuperarla a una sesión pos-

terior a la siguiente? Es indudable que semejante conclusión resulta tan exagerada como la que plantea la demanda. La competencia del Congreso para legislar es ilimitada en sesiones ordinarias y restringida en sesiones extraordinarias (artículos 68 y 76) y ninguna ley podría privarlo de dicha competencia. Sólo los hechos previstos en el artículo 75 restarían validez a sus actos.

"4. Finalmente, debo recordar a la honorable Corte, con todo respeto, un hecho, que aun cuando no se registró claramente en el fallo, ni en las actas correspondientes, ilustra el criterio de que para aquella, la Constitución prevalece sobre disposiciones legislativas procedimentales y específicamente sobre el reglamento del Congreso. Cuando se discutía el proyecto de sentencia que concluyó declarando inexequible la Ley 23 de 1977, llamada de reforma electoral, en el punto referente a las votaciones y mayorías con que dicha ley debía ser aprobada, se rechazó de plano la norma reglamentaria, también de la Ley 70 de 1945, que da validez a la afirmación secretarial sobre dichas votación y mayorías, y se estuvo simplemente a la disposición constitucional sobre la materia, con el argumento de que la misión de la Corte era la de confrontar la ley expedida con el texto constitucional y nada más. En el presente caso ocurre otro tanto. El texto de la Carta Política (81), con el cual debe hacerse principalmente la confrontación de la ley, señala expresamente el procedimiento de su expedición, y el expediente demuestra que se cumplió. Y dicho texto reza categóricamente que sin dicho procedimiento 'ningún proyecto será ley', lo que, a contrario sensu, significa que con el cumplimiento del mismo, un proyecto será ley".

En consecuencia, el Procurador conceptúa que la norma acusada es exequible.

El demandante, además, en escrito del 11 de mayo pasado, glosa el concepto del Procurador y adiciona y refuerza las argumentaciones de su demanda.

Consideraciones de la Corte

El cargo fundamental de la demanda radica en sostener que cuando se viola el reglamento del Congreso o el reglamento interno de alguna de las Cámaras, como afirma el actor que sucedió en el trámite de la ley acusada, tal violación de la ley en que constan los dichos reglamentos es una "violación indirecta de la Constitución". A juicio de la Corte, no tiene objeto en el campo del control constitucional distinguir entre infracciones directas e indirectas de la Constitución. Simplemente, se viola o no la Constitución independientemente de las distintas maneras de quebrantarla que puedan presentarse.

El procedimiento para la formación de las leyes está establecido básicamente en la propia Constitución. Su Título VII desarrolla esa materia. La violación de estas normas hace inconstitucional el proyecto de ley o la ley que queden afectados por un vicio de esta clase. Pero, además, también debe ser declarada inconstitucional la ley cuando en su elaboración no se acaten aquellos preceptos de las leyes que sirven de reglamento interno de las Cámaras Legislativas, en los aspectos en que expresamente la propia Constitución defiere la determinación del procedimiento a tales reglamentos. Es el caso, por ejemplo, de lo que disponen los dos siguientes incisos del artículo 81: "El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, *salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento*". (Subraya la Corte).

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados *en la forma que ordene el reglamento*, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

Adquiere, entonces, el reglamento rango constitucional.

De consiguiente, cuando la violación en el trámite del proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción constitucional.

En consecuencia, como la violación alegada por el actor se refiere al artículo 5º de la Ley 70 de 1945, aún aceptando que la infracción haya sido demostrada, no constituye quebranto de la Constitución.

Esta conclusión releva, pues, a la Corte de hacer el análisis y verificación del cargo formulado por el demandante. Pero, como el artículo 29 del Decreto 432 de 1969 exige que la norma acusada se confronte con la totalidad de las disposiciones de la Constitución a fin de establecer su validez frente a las mismas, se procede a ello, y para facilitar esa tarea se agrupan en tres clases las normas de la Ley 61 impugnada:

a) Las que constituyen regulación legislativa indirecta y sobre desarrollo urbano, como son los artículos 1, 2, 3, con sus parágrafos 1º, 6º, 11, 12 y 13;

b) Las disposiciones que, en conexión con el artículo 9º de la Ley, otorgan facultades al Presidente de la República en la mencionada materia, como el parágrafo 2º del artículo 3º, y los artículos 4, 5, 7, 8, y

c) Los artículos 9 y 10 reguladores de las facultades extraordinarias que otorga la Ley 61.

La ley acusada se autocalifica de "Orgánica del Desarrollo Urbano", calificativo que la Constitución aplica a "las normas orgánicas del Presupuesto Nacional", previstas en el numeral 3º del artículo 76 de la Constitución, pero que empleada impropiamente por el legislador en este caso no afecta su naturaleza normativa, ni configura tacha de inconstitucionalidad, ya que solo se incurre en un error de técnica.

Hecha esta precisión, corresponde analizar el otorgamiento de las facultades a que se refieren los artículos 9º y 10 de la Ley, en orden a comprobar su conformidad con la Constitución, así:

1. El requisito de temporalidad, mediante el señalamiento del término correspondiente, está cumplido en el artículo 9º;

2º En cuanto a la precisión de las facultades, debe anotarse:

a) El artículo 9º de la Ley acusada reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por un año, contado desde la promulgación de la misma, "para que dé cumplida ejecución a los mandatos concretados en los artículos anteriores". Además, condiciona esas facultades así: "Los decretos que se expidan con este propósito deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de una y otra Cámara".

Asimismo, los artículos 10 y 12 establecen una serie de prohibiciones, restricciones y señalan ciertas directrices para el ejercicio de las facultades de que se está tratando.

Por esto es necesario analizar la forma en que se otorgaron estas facultades y determinar su conformidad con la Constitución:

1ª El artículo 9º citado no enumera ni expresa, como es lo usual y técnico, las facultades que otorga; para tal efecto, remite "a los mandatos concretados en los artículos anteriores". Esto es, que ha de entenderse que las facultades se refieren a la normatividad contenida en los ocho primeros artículos de la ley, y que es preciso detallar su contenido para establecer si se cumple el requisito constitucional de que las facultades se hayan determinado con rigurosa precisión;

2ª Pero, hay dos cuestiones previas: la implicada en la naturaleza de las facultades que se pretende otorgar, cuando se dice que se confieren "para que se de cumplida ejecución a los mandatos concretados en los artículos anteriores", lo cual parece desvirtuar la institución llamada "facultades extraordinarias", previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, y la resultante de condicionar su ejercicio a la consulta de una Comisión de congresistas.

En cuanto al primer problema, la Corte estima que se trata de una cuestión puramente formal que no afecta la constitucionalidad del artículo 9º, pues se traduce en un mal empleo de las expresiones "cumplida ejecución de los mandatos", con el sentido de otorgarle al Gobierno potestad legislativa para su desarrollo. Como no existen palabras rituales en este campo, darle otro entendimiento a los términos transcritos es una interpretación incorrecta o inane, como la que pretenda que dicha atribución se refiere a la potestad reglamentaria establecida en el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución.

Tampoco constituye violación constitucional el no hacer en el propio artículo que las otorga la enumeración ordenada de las materias sobre que versan, siendo válido conferirlas mediante la remisión a los artículos anteriores que, aunque no es usual, es la fórmula empleada en aquél.

Igualmente, para la Corte no hay infracción en condicionar el ejercicio de facultades extraordinarias a una consulta, cuando la opinión que se emita no sea obligatoria, con una Comisión de congresistas, porque el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución señala solo la temporalidad y la precisión como requisitos necesarios, o sea, sin los cuales no es válida la ley que las otorga, pero esto no impide que el Congreso, que es el titular de la competencia que parcial y transitoriamente atribuye al Gobierno, señale condiciones adicionales que no sean contrarias a la Constitución, ya que éste obra en su nombre y con autorización suya.

3ª En cambio, el aspecto relativo a la precisión de las materias para las cuales se otorgan las facultades no es constitucional, en lo tocante a:

a) El artículo 4º, por cuanto no se sabe si se refiere a la potestad para organizar un sistema de policía administrativa o de "control público de los usos del suelo urbano", como dice el texto legal, o de que el Gobierno legisle en tal sentido, pues una y otra conclusión pueden derivarse de la ambigua expresión "se hará efectivo";

b) Igual imprecisión aparece en el artículo 5º, en tanto hay duda sobre si tal norma solo faculta para dictar normas técnicas sobre la intervención en las materias allí anunciadas, o en forma vaga confiere potestad legislativa para variar el régimen de "las inversiones para vivienda y en las modalidades de compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social", y regular además la producción y distribución de materiales para construcción;

c) El artículo 6º al ordenar la actualización de "las normas administrativas" de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, se expresa en términos tan amplios que podrían abarcar la totalidad del estatuto de los municipios mencionados, por lo cual peca de la misma imprecisión;

d) El artículo 7º es vago en extremo, porque la gama de posibilidades utilizables para "estimular la descentralización industrial" es indeterminada, y tal facultad se otorgó sin ninguna directiva ni indicación de medios para tal objetivo.

4ª El parágrafo del artículo 3º, en que se faculta al Gobierno para dictar disposiciones sobre organización y funcionamiento de áreas metropolitanas, está de acuerdo con el artículo 199 de la Constitución.

5ª Las facultades del artículo 8º son, por el contrario precisas.

6ª El artículo 10, literal b) es inconstitucional en cuanto está afectada de igual imprecisión la fórmula indirecta que puede establecer para determinar las indemnizaciones por expropiación.

7ª Las facultades conferidas en el literal d) del artículo 10 no adolecen de imprecisión.

8ª Los artículos 1º y 2º son meramente enunciativos, declarativos de propósitos, de objetivos orientadores de la política estatal en cuanto a desarrollo urbano y, por tanto, al no tener contenido prescriptivo alguno, no envuelven violación constitucional alguna.

9ª Los artículos 3º, con su primer parágrafo, 11 y 12 son regulaciones directas del Congreso como legislador que están acordes con la Constitución y, obviamente, tampoco hay reparo que hacer sobre el 13.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación, con base en el estudio presentado por su Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, con sus parágrafos 1º y 2º, 8º, 9º, 10, con excepción del aparte que en su literal b) dice " ... en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo a (sic) las normas que sobre utilización del suelo se establecen en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá", y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 61 de 1978, "Orgánica del Desarrollo Urbano", y DECLARA INEXEQUIBLES los artículos 4º, 5º, 6º y 7º, y el aparte ya indicado en la letra b) del artículo 10 de la misma ley.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda.
Secretario.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro, Fernando Uribe Restrepo, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Gonzalo Vargas Rubiano, Ricardo Uribe Holguín.

En la sentencia de que disentimos se afirma:

"El cargo fundamental de la demanda radica en sostener que cuando se viola el reglamento del Congreso o el reglamento interno de alguna de las Cámaras, como afirma el actor que sucedió en el trámite de la ley acusada, tal violación de la ley en que constan los dichos reglamentos es una 'violación indirecta de la Constitución'. A juicio de la Corte, no tiene objeto en el campo del control constitucional distinguir entre infracciones directas e indirectas de la Constitución. Simplemente, se viola o no la Constitución independientemente de las distintas maneras de quebrantarla que puedan presentarse.

"El procedimiento para la formación de las leyes está establecido básicamente en la propia Constitución. Su Título VII desarrolla esa materia. La violación de estas normas hace inconstitucional el proyecto de ley o la ley que queden afectados por un vicio de esta clase. Pero, además, también debe ser declarada inconstitucional la ley cuando en su elaboración no se acaten aquellos preceptos de las leyes que sirven de reglamento interno de las Cámaras Legislativas, en los aspectos en que expresamente la propia Constitución defiere la determinación del procedimiento a tales reglamentos. Es el caso, por ejemplo, de lo que disponen los dos siguientes incisos del artículo 81: 'El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, *salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento*' (Subraya la Corte).

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados *en la forma que ordene el reglamento,* no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

"Adquiere, entonces, el reglamento rango constitucional.

"De consiguiente, cuando la violación en el trámite del proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción constitucional.

"En consecuencia, como la violación alegada por el actor se refiere al artículo 5º de la Ley 70 de 1945, aun aceptando que la infracción haya sido demostrada, no constituye quebranto de la Constitución".

"Es ya gran consuelo que la mayoría haya desechado las pretendidas diferencias entre infracción directa e infracción indirecta, figura incongruente con el deber de guardar la integridad de la Constitución. Apoyamos la declaración de inexequibilidad que acepta la mayoría, pero por motivos diferentes, aunque no contradictorios con los de la sentencia. Disentimos porque se aceptó la inexequibilidad de sólo algunos preceptos, no de todos, y porque se repudió la doctrina que en seguida se expone".

Primero: El valor y obligatoriedad del reglamento o de disposiciones legales de nombre y objetivo similares.

"Ley como ley" se dice en el lenguaje vulgar y en el privado e íntimo de los juristas, para significar que una ley no puede violar otra, porque la posterior, aunque no contenga derogatorias expresas, en cuanto no coincida con alguna anterior, la deroga o subroga implícita pero necesariamente. Esto es cierto, en general, pero caben excepciones porque dentro del ordenamiento legal hay jerarquías. En primer lugar, las que menciona la propia sentencia: cuando se necesita votación calificada o algún especial requisito de trámite como la previa y oportuna acumulación o cuando los debates no se hagan en días distintos, *salvo lo que disponga el reglamento.* Aquí hay una remisión expresa al reglamento. ¿Por qué? ¿Es que la Constitución, tan excesivamente reglamentaria como la nuestra, no puede decidir de una vez por todas, cómo se tramitan todas las leyes? ¿Por qué a pesar de sus excesivos detalles, nuestro constituyente que aspira a abarcarlo todo, tiene la conciencia o la subconciencia de que algo puede escapársele y conviene dejar a salvo ese algo, para que la ley lo supla? Es pues el propio constituyente el que da jerarquía constitucional a algunas leyes y no de cualquier modo, como al azar. Al contrario, acepta que la ley cree excepciones a la propia regla constitucional. ¿Si llega hasta ese extremo, qué razón hay para negar el mismo puesto a la regla, ya no excepcional sino supletoria, de la omisión del constituyente? Y más que supletoria, necesaria, como se verá en seguida.

En cuanto al concreto tema de hoy, el constituyente olvidó cómo garantizar la expedición de ley que aprobada en sus dos debates por una de las Cámaras, no alcanzó a ser considerada en la misma legislatura, por la otra Cámara. El silen-

cio podría significar que en la siguiente legislatura (¿ o en la subsiguiente?) debería comenzarse de nuevo, o por el contrario que en cualquiera otra legislatura del futuro, diez o veinte años después, podría retomarse el hilo de aquel lejano y parcial legislador, para completarle su pensamiento y su propósito. Si lo primero, podría pensarse que se falta a la economía del esfuerzo legislativo. Si lo segundo, podría realizarse una traición a la conveniencia social porque las circunstancias de la vida, que reclamen reglamentos legales, pueden variar con el paso de los años y con los cambios de Gobierno y de legisladores. Si en la Carta faltó esta previsión y la subsana el mismo legislador, debe entenderse que el primer obligado a respetar esta ley es el propio legislador y que su infracción es de análoga categoría doctrinaria justificativa de reglas expresas constitucionales similares: despachar *ordenadamente* las leyes que han de afectar la conducta de los gobernados.

La ley por la que el legislador se obliga a respetar ciertas reglas del "juego legislativo" es de interés público porque permite dar seguridad al pueblo respecto de sus mandatarios. Si se sabe que no se aprobó, dentro del plazo legal, la ley que se temía o se anhelaba, se pueden hacer descansados proyectos para el futuro. El que la temía podrá decirse: al fin nos salvamos de esa amenaza. Emprendamos de nuevo lo que estábamos haciendo, que suspendimos ante la amenaza de la ley que no alcanzó a serlo. El que la esperaba con alegría deplorará el descuido del legislador y se hará el propósito de reiniciar alguna promoción pública (¿o privada?) para que el Congreso vuelva a ocuparse del asunto cuya reglamentación legal fracasó.

La norma legal supletoria de la falta de la minucia constitucional, o más exactamente de la sana ausencia de minucia en el Código Constitucional, adquiere jerarquía constitucional por lo ya expuesto y porque está comprometido el principio de la probidad que es el mismo de la lealtad. El legislador debe proceder de buena fe, o sea que debe respetar las reglas que se ha dado a sí mismo, no por diversión o por falta de otra cosa mejor en que ocuparse, sino para arreglar su comportamiento como tal, porque el pueblo espera de quien dirige su conducta, como su delegado o apoderado, que sea tan serio como para no engañarlo en la mitad del camino.

Existe algo como un pacto tácito entre el legislador y sus electores, que son la entera nación a quien aquél representa, según el cual jamás la ley engañará a quienes conocen las reglas y confían en que se cumplirán, porque los encargados de hacerlo son caballeros, gentiles hombres, que jamás sustraerían subrepticiamente, una ficha de la mesa de juego.

La ley sobre trámite de las leyes no pueden incumplirla los gobernados. Ello no significa que no sea regla general y abstracta obligatoria para todos los pobladores. Y si el único que está en capacidad de hecho y de derecho para violarla, es el legislador, es a él a quien debe aplicarse la pena, que para este caso es la declaración de inexequibilidad. Es como en el derecho penal; el estupro está prohibido para todos, pero sólo los varones pueden incurrir en él.

La ley reguladora del trámite de las leyes no puede derogarse ni subrogarse tácitamente, sino por otra ley que trate la misma materia. Lo contrario sería admitir el absurdo de la derogación o subrogación tácita por el extraño modo de su violación. Sería como una subrogación temporal, de hecho y circunstancial, según parezca conveniente, de momento, cumplirla o violarla. Y si este último, violarla, solo por un rato. Si se violó una vez, violada quedó y si no se aplica la sanción o pena de inexequibilidad, (no hay otra) seguirá el juego de la violación o el acatamiento ocasionales. Conducta inadmisible en derecho. De donde se concluye que aquella sobre que estamos discutiendo, entró a formar parte del sistema constitucional. Y no se diga que hay violación indirecta como lo afirma el demandante y lo sostiene el procurador (aunque para rechazarla). El primer obligado a cumplir las leyes es el legislador y si le parecen inconvenientes, debe derogarlas o modificarlas por otra ley similar. Lo que le está prohibido es cumplirlas o no cumplirlas según el humor o la conveniencia política circunstancial o, como a veces sucede, por descuido.

Todo lo expuesto sirve para concluir que la ley sobre trámite de las leyes tiene jerarquía constitucional y su violación debe acarrear la declaratoria de inexequibilidad, como esperamos que ocurra en próxima oportunidad.

Segundo. Algo sobre siguiente y subsiguiente.

El artículo 5º de la Ley 70 de 1945, primer blanco de la discusión, reza así:

"Los proyectos de ley que queden pendientes de cualquiera de las reuniones del Congreso y que hubieren recibido por lo menos segundo debate en alguna de las Cámaras, continuarán su

curso en la *subsiguiente* reunión, en el estado en que se encuentren".

Aunque descubrir el tenor literal de la ley es la tarea más difícil, porque si hay tema esquivo es el del significado de las palabras, hasta el extremo de que se han escrito varios libros sobre el significado del significado, en el presente caso no hay más remedio que comenzar, porque de lo que resulte sobre subsiguiente está la almendra del debate, en su segundo acto.

Según el Diccionario de dudas de la lengua española, de don Manuel Seco, el prefijo *sub,* latino, significa *bajo.* Por ejemplo subdirector y submarino: bajo el director y bajo el agua del mar. La Academia de la Lengua, la Real, en su última edición complica un poco más la cuestión porque define el *verbo subseguir* como seguir una cosa *inmediatamente* a otra. Es verbo intransitivo. Cerca está el *adjetivo subsecuente,* del latín subsequens, subsequentis, que significa *subsiguiente* y este es el participio activo del verbo *subseguirse* que como tal verbo significa que se subsigue, pero que *como adjetivo* quiere decir que *viene después del que sigue inmediatamente.* Ocurre que también existe el *adverbio* subsiguientemente, que tiene como sinónimos después, inmediatamente, en seguida, según el correspondiente diccionario de don Federico Carlos Sainz de Robles.

¿Cómo lo usó la ley, en el caso de que su empleo fuera conciente? El texto, o sea el bendito tenor literal, dice que es en la *subsiguiente reunión.* Califica la reunión y por tanto lo empleó como adjetivo, es decir, como la que sigue a la inmediatamente siguiente. Esto en cuanto al aspecto semántico.

Empero, parece lógico que el legislador quisiera que no haya más solución de continuidad que el intermedio entre una y otra legislatura a fin de que la lejanía en el tiempo no desdibuje ni la causa, ni la finalidad que se tuvieron en cuenta cuando se inició el estudio de la ley. Cualquiera piensa, sin pensar mucho, como estamos haciéndolo en este salvamento, que en cuanto más próximas estén las reuniones para estudiar un asunto, es más fácil salvaguardiar el hilo del pensamiento del legislador, reposado y sabio, pero también, eventualmente, olvidadizo. Y el olvido de alguna idea o la falta de nitidez del recuerdo, puede llevarnos al error, así sea por insuficiente advertencia.

Este asunto tiene antecedentes curiosos. No todos habrá de recordárselos ahora, pero por vía de ejemplo, algunos. En el artículo 5º del Acto Reformatorio (de la Constitución) número cinco de 1905 puede leerse: "El período presidencial en curso y solamente mientras esté a la cabeza del Gobierno el señor General Reyes (Rafael, para evitar equívocos) durará una década (sic) que se contará del primero de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.

"En el caso de que el poder ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor General don Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también la de todos los *períodos subsiguientes".* Aquí también se utilizó como adjetivo para calificar a los períodos. Sin embargo parece obvio que la voluntad tan claramente expresada fue la de que sólo el General Reyes pudiera gobernar diez años (un decenio y no una década como erradamente se escribió, lo que demuestra que ni el legislador ni el constituyente son muy cuidadosos con el lenguaje) y que los que siguieran después de él, sólo cuatro.

El artículo 29 del Acto legislativo número 1 de 1936 estableció: "Los proyectos de ley que queden pendientes en cualquiera de las reuniones del Congreso y que hubieren recibido por lo menos segundo debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la *subsiguiente reunión,* en el estado en que se encuentren". Disposición similar no se menciona en el Acto legislativo número 1 de 1945 ni hay razones para entender que el constituyente quiso dejar vigente el artículo 29 del Acto de 1936, puesto que el de 1945 reglamentó toda la materia sobre tramitación de las leyes, con la novedad de la instancia de *adopción* para algunas de ellas y de votación calificada para varias clases.

Quizás a tal circunstancia obedezca el artículo de la ley de 1945, la número 70, porque la séptima del mismo año no se ocupó del tema. En el año de 1968 se calló sobre este aspecto del trámite. Así, el vacío constitucional queda satisfactoriamente remediado con el artículo quinto de la Ley 70 de 1945, que mantiene su vigencia.

Para quienes suscribimos este salvamento, lo que el legislador quiso expresar cuando empleó mal el adjetivo subsiguiente, no fue el que sigue al inmediatamente siguiente, sino el siguiente. En el Congreso debería crearse el empleo de técnico en lenguaje para evitar estas complicadas

lucubraciones y tan largos recorridos por la semántica. Pero si no se hubiera empleado la palabra como adjetivo sino como un derivado del verbo subseguir, las consecuencias prácticas para el presente proceso serían las mismas. La ley sobre que se discute no se aprobó en la legislatura siguiente ni en la subsiguiente, sino tres años después. Es vicio en su formación como cualquiera otro expresamente señalado en el Código constitucional y merece que se la declare inexequible.

Con el debido respeto para la mayoría,

Fernando Uribe Restrepo, Juan Hernández Sáenz, Ricardo Uribe Holguín, José María Esguerra Samper, Alvaro Luna Gómez, Gustavo Gómez Velásquez, Gonzalo Vargas Rubiano, Miguel Lleras Pizarro, José María Velasco Guerrero.

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO

La Corte ordena estar a lo decidido en sentencia del 14 de agosto de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de agosto de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 27.

La ciudadana Liliam Suárez Melo, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 214 de la Constitución, mediante escrito presentado el 6 de abril del presente año, solicitó a la Corte la declaración de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, el segundo parágrafo de éste, 4º, 5º, 6º, 9º y 10, literales b) y c), de la Ley 61 de 1978, cuyos textos prescriben:

"LEY 61 DE 1978

"(diciembre 15)

"Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.

"....

"CAPITULO I

"Propósitos de la ley

"Artículo 1º Se entiende por Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico.

"Artículo 2º El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

"CAPITULO II

"Instrumentos Operativos

"Artículo 3º Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

"Parágrafo primero. ...

"Parágrafo segundo. Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración.

"Artículo 4º Para garantizar la realización de los planes del Desarrollo Integral adoptados por las autoridades locales o regionales competentes, se hará efectivo el control público de los usos del suelo urbano.

"Artículo 5º En orden a obtener un desarrollo urbano concertado entre los sectores público y privado, se racionalizará la intervención del Estado en la producción y distribución de materiales para la construcción, en las inversiones para vivienda y en las modalidades de compra-

venta y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social.

"Artículo 6º Las normas administrativas del Distrito Especial de Bogotá y de los Municipios de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga serán actualizadas y se incorporarán en ellas los sistemas de planeación y de presupuestos por programas.

"Artículo 7º ...

"Artículo 8º ...

"CAPITULO III

"Normas para facultades extraordinarias.

"Artículo 9º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, para que dé cumplida ejecución a los mandatos concretados en los artículos anteriores.

"Los decretos que se expidan con este propósito deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de una y otra Cámara.

"Artículo 10. En desarrollo de las facultades otorgadas en el artículo 9º, el Gobierno se ajustará, en los casos pertinentes a las normas que se establecen a continuación:

"a) ...

"b) Se respetarán los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles y en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo con las normas que sobre utilización del suelo se establezcan en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá. Las condiciones de dicha indemnización no serán inferiores a las que rigen para el sector agrario.

"c) La delimitación de las regiones de planeación para la formulación de los planes a que se refiere el artículo 3º, corresponderá preferencialmente a los departamentos, por medio de sus oficinas de Planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares debidamente calificados.

"d) ...".

(*Diario Oficial* número 35173 de 8 de enero de 1979).

Esta demanda fue admitida por auto del 18 de abril pasado y, dentro del término constitucional, rindió concepto el señor Procurador General de la Nación, el cual concluye con esta solicitud a la Corte:

"1º Que declare la ineptitud sustantiva de la demanda y, de consiguiente, se inhiba para pronunciarse de fondo;

"2º Subsidiariamente, que declare exequibles todos los preceptos demandados de la Ley 61 de 1978, con excepción de la segunda parte del artículo 9º, que dice 'Los decretos que se expidan con este propósito deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de una y otra Cámara' ".

La razón invocada por el señor Procurador para su petición principal es la de que la demanda es parcial y " ... la Ley 61 de 1978 es un todo que no se puede desvertebrar en su examen y que debe estudiarse en conjunto, de acuerdo con sus finalidades". A lo cual agrega: "Las normas no comprendidas en la impugnación hacen parte necesaria del contexto de la ley, hasta el punto de que cualquiera que sea la orientación de la sentencia esas disposiciones no podrían dejar de estudiarse, pues exigen una coordinación con el resto del articulado. Tal como lo propone la demanda la cuestión se plantea apenas parcialmente y por lo mismo la decisión también lo sería, de suerte que en la hipótesis de una declaratoria de inexequibilidad, quedarían vigentes y sin sentido preceptos relacionados estrechamente con otro u otros del mismo estatuto. A esta conclusión se llegaría virtualmente habida cuenta de que la Corte no puede extender su decisión a normas que no han sido demandadas".

Pero, como la Corte en fallo de la misma fecha de esta providencia, examinó totalmente la constitucionalidad del articulado de la Ley 61 de 1978 y en el mismo hizo un pronunciamiento definitivo sobre tal cuestión, con base en el estudio de su Sala Constitucional, y siguiendo su reiterada jurisprudencia, oído el señor Procurador General de la Nación,

Resuelve:

ESTÉSE a lo decidido en aquel fallo.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Estése a lo resuelto en la sentencia de febrero 17 de 1976; exequible el artículo 2º literal e) del Decreto-ley 356 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de agosto de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 27.

El ciudadano Luis Alfonso Velasco Parrado, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad, solicita que la Corte Suprema de Justicia invalide los siguientes actos:

1º La Ley 9ª de 1973, artículo 2º literal e) en la parte que dice: "Elaborar el estatuto de personal", y

2º El artículo 2º del Decreto 356 de 1975 en la parte que dice: " ... y el personal que en ellas labora está sujeto a la situación legal y reglamentaria de los empleados públicos".

Primer acto acusado:

Se trata de la Ley 9ª de 1973, en cuya virtud el Congreso Nacional revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar el Sistema Nacional de Salud y el Ministerio de Salud Pública, por el término de dos (2) años contados a partir de su vigencia (abril 14 de 1973).

El único ataque contra la ley se refiere a su artículo 2º literal e) en la parte que dice "Elaborar el estatuto de personal".

Empero, habiendo sido demandado el mismo literal e) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973, por los ciudadanos Esaú Moreno Martínez, Gustavo Amaya López y José Gregorio Agudelo Romero, la Corte Suprema de Justicia declaró la exequibilidad de dicho literal e), mediante la sentencia de fecha febrero 17 de 1976.

Por lo cual se está en presencia de cosa juzgada, ya que el fallo de la Corte declaratorio de exequibilidad o inexequibilidad produce efectos *erga omnes,* la que imposibilita revivir la cuestión o replantear el debate.

Segundo acto acusado:

En desarrollo de las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República por ministerio de la arriba mencionada Ley 9ª de 1973, y dentro del término de los dos años que aquella le señaló como límite temporal para su ejercicio, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 356 de 1975 de marzo 5, por el cual se establece el régimen de adscripción y vinculación de las entidades que prestan servicio de salud.

Como el decreto en cuestión no ha sido hasta el presente materia de pronunciamiento de la Corte, debe contraerse el estudio de la demanda exclusivamente a lo referente a este decreto-ley.

Motivos de la acusación

Como arriba se dijo la única parte censurada del decreto es su artículo 2º, y solamente en la parte fiscal de su primer inciso referente a que el personal que labora en las entidades de derecho público adscritas al Sistema Nacional de Salud está sujeto a la situación legal y reglamentaria de los empleados públicos.

Considera el demandante que la dicha locución quebranta el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución por considerar que entre las facultades otorgadas por la Ley 9ª, por imprecisas no figura la de establecer el régimen del personal sino únicamente establecer el régimen de adscripción y vinculación de las entidades al Servi-

cio Nacional de Salud. Y que por consiguiente el decreto-ley se refiere a materias distintas a las señaladas en el estatuto de autorizaciones.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación, enseguida de recalcar que la Corte ya pronunció fallo definitivo sobre la exequibilidad de la Ley 9ª, considera antitécnica la demanda contra el Decreto 356 de 1975, por cuanto la norma quebrantada por éste no sería propiamente el precepto invocado (el 76-12) sino el 118-8 de la Carta. Pero que aun así tampoco este último precepto ha padecido quebranto por cuanto el literal e) del artículo 2º de la Ley 9ª de 1973, demandado también pero declarado exequible por la Corte, facultó además de modo expreso al Presidente de la República para elaborar el estatuto de personal de los servidores del Sistema Nacional de Salud, y es incuestionable que una de las regulaciones que necesariamente debe contener todo reglamento de esa clase, es precisamente la referente al modo de vinculación al servicio oficial y de consiguiente al status de los servidores, que en eso consiste el clasificarlos como empleados públicos o como trabajadores oficiales según lo prevenido en los Decretos 3136 de 1968 y 1848 de 1969.

Consideraciones de la Corte

Entre las funciones propias del Congreso Nacional el artículo 76 de la Carta le asigna las de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (numeral 9) y tanto el numeral 10 del mismo como el artículo 62 lo autorizan para elaborar el estatuto del personal de los empleados, ya dentro de la carrera administrativa, o bien fuera de ella.

Según el numeral 12 del artículo 76 de la Carta el Congreso puede revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, pro témpore, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

En ejercicio de esta facultad discrecional suya, el Congreso Nacional por medio de la Ley 9ª de 1973 y por el término de dos (2) años revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para organizar el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Salud.

Entre dichas facultades extraordinarias —según transcripción ya hecha— figura expresamente la de elaborar el estatuto del personal de las entidades adscritas o vinculadas a la prestación del servicio público de la salud.

En desarrollo de tales facultades extraordinarias y dentro del término temporal de dos (2) años que le fue señalado, el Gobierno Nacional dictó varios decretos, uno de ellos el 356 de 1975, el aquí parcialmente impugnado.

En dicho decreto se establece que el personal que labora en las entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud "está sujeto a la situación legal y reglamentaria de los empleados públicos".

La atribución de elaborar el estatuto del personal fue transferida por el legislador al Presidente de la República con arreglo a los preceptos constitucionales, tal como lo definió esta Corte Suprema de Justicia en la sentencia atrás mencionada. También se ciñe a la normatividad constitucional el aparte impugnado del decreto-ley porque, al determinar éste que son empleados públicos quienes laboran en las entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, no hizo sino ejercitar normalmente la precisa y temporal facultad extraordinaria de carácter legislativo otorgada al Presidente con la plenitud de los ritos constitucionales.

Por ello el Procurador General de la Nación en la parte del concepto de que atrás se ha hecho mérito, enseguida de resaltar que la Ley 9ª de 1973 facultó de modo expreso al Presidente de la República para elaborar el estatuto del personal de los servidores del Sistema Nacional de Salud, afirma que tal reglamento debe definir —como en efecto lo definió— la cuestión atañedera al status de los servidores al calificarlos empleados públicos como bien pudo haberlos calificado trabajadores oficiales.

Por lo demás debe observarse que, de acuerdo con la doctrina de la Corte, quien puede quebrantar el numeral 12 del artículo 75 de la Carta es el Congreso con la ley de facultades extraordinarias. Pero no el Gobierno cuyos decretos-leyes al respecto lo que pueden es infringir el artículo 118 ordinal 8º de la Constitución. Precepto este último no invocado por el actor pero que a la Corte concierne confrontar con él la disposición acusada (Decreto 432 de 1969, artículo 29).

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

Resuelve:

1º ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia de febrero 17 de 1976, que declaró exequible el literal e) artículo 2º de la Ley 9ª de 1973.

2º ES EXEQUIBLE el artículo 2º literal e) del Decreto-ley 356 de 1975.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Miguel Lleras Pizarro, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Alvaro Luna Gómez, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, Juan Manuel Gutiérrez L., Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

JUSTICIA PENAL MILITAR

La Corte remite a sentencia del 20 de septiembre de 1973.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 14 de agosto de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 27.

El ciudadano José Ríos Trujillo pide en demanda presentada el 18 de abril de este año que la Corte declare inexequibles los artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto legislativo número 0250 de 11 de julio de 1958 (Código de Justicia Penal Militar) y el artículo 8º del Decreto 2347 de 1971 de 3 de diciembre "a efecto de que esa ilustre corporación decida definitivamente sobre la exequibilidad de las leyes acusadas, como contrarias a la Constitución Nacional".

El Procurador General en su concepto pide a la Corte Suprema profiera decisión inhibitoria de esta acción de inexequibilidad por existir un fallo con fuerza de cosa juzgada sobre las mismas normas acusadas en este libelo.

Al efecto se tiene:

En sentencia de 20 de septiembre de 1973, la Corte dijo:

"Son constitucionales:

"1º Los artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto 250 de 1958 (Código de Justicia Penal Militar); y la Ley 141 de 1961 en cuanto dio vigencia permanente a estas normas.

"2º El artículo 11 del Decreto 1667 de 1966 y el artículo 1º de la Ley 48 de 1967 que le da carácter de ley.

"3º Y los artículos 2º del Decreto 2338 de 1971 y 8º y 9º del Decreto 2347 de 1971".

Como las decisiones de la Corte en materia de constitucionalidad son definitivas, es improcedente hacer un nuevo estudio respecto de las normas que ya llevan el sello de la cosa juzgada.

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

Resuelve:

ESTÉSE *a* lo resuelto en la sentencia de fecha 20 de septiembre de 1973.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco, C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

Hay cosa juzgada, dice la sentencia de que disiento. Y efectivamente sobre los artículos 284,

285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Código de Justicia Penal Militar, la Corte resolvió en sentencia de 20 de septiembre de 1973 que los preceptos allí contenidos son constitucionales. ¿Frente a tal decisión es permitido disentir? ¿Puede hacerlo un Magistrado de la Corte, en ejercicio, aunque no participó en la toma de tales determinaciones?

No tengo duda acerca de la vigencia real de aquellas disposiciones y de que no existe manera de cambiar sus efectos como no sea por la expedición de nueva ley que dé oportunidad a nuevo examen. No obstante mi incapacidad teórica y práctica para variar la situación creada, para mi conciencia de ciudadano colombiano por nacimiento, y de jurista, tal cosa juzgada se me impone solo como un hecho que desde mi punto de vista no está legitimado. No me insubordino pero sí me inquieto y creo de mi deber, como Magistrado que soy, decir que no comparto la doctrina del fallo de 1973. Al fin y al cabo la magistratura es una forma de docencia y el docente no tiene el derecho de callar su verdad, cualquiera que sea el momento en que la descubra o en que disponga de la oportunidad para explicarla.

En proyecto que después fue sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado (radicación electoral 34, 27 de febrero de 1973) escribí:

"El análisis de la Constitución no puede hacerse deteniéndose en el significado de uno solo de sus artículos como si cada uno de éstos o de sus incisos, numerales y literales tuviera valor autónomo, significara regla independiente sin relación con la doctrina general que la informa, con su concepto sobre los fines del Estado, el modo como sus agencias deben funcionar, el lugar que corresponde al hombre y los propósitos que la sociedad en su conjunto aspira a ver realizados. Si se descuida esta íntima necesaria relación entre cada una de sus normas se afrontarán contradicciones imposibles de resolver y la jurisprudencia se convertirá en fuente de parcelación o desvertebración política, desorientadora de la conducta de gobernantes y gobernados y contraria, por lo tanto, a la meta que el propio estatuto proclama como su pedestal, que es tanto el afianzamiento de la unidad nacional como el aseguramiento de los bienes de la justicia, de la libertad y de la paz".

Esta hermenéutica fundada en ineludible unidad doctrinal, permite salvar los obstáculos que puedan derivarse de eventuales defectos de estilo en que hayan incurrido sus redactores o de excesos retóricos o de inexactitudes semánticas o de imprecisiones técnicas y aun de deformidades en la composición gramatical. ¿Cuántas perplejidades hubiéramos evitado a los colombianos si quienes tenemos el encargo de interpretar y de aplicar las cláusulas constitucionales no hubiésemos olvidado alguna vez estas sencillas reglas?

"El 13 de noviembre de 1928, de modo admirable se expresó así nuestra Corte Suprema: 'La Constitución no es un conjunto de cánones rígidos y paralizados que sólo pueden articular la acepción estricta de su texto; ella es el instrumento que regula hoy y mañana el organismo político en sus múltiples, crecientes y aun inesperadas actividades. La teoría de que las atribuciones que ella confiere son meros punteros que marcan mecánicamente ciertas facultades estrictas a los poderes del Estado, insonoras, mezquinas en su alcance, sordas a las necesidades, esa teoría si bien cuenta todavía con defensores, ha sido abandonada, por considerársela escasa y estéril en los Gobiernos de régimen constitucional' ".

Todo el tema propio de la discusión está en el artículo 284:

"Para los efectos de este Código, los términos militar o militares, se aplican a los miembros de las fuerzas de policía, a excepción de lo dispuesto en el Capítulo IV, Título IV, Libro II".

Aceptar que este precepto y los demás derivados y consecuentes son constitucionales sólo porque la ley lo ordena es tanto como afirmar que el artículo 170 de la Constitución es así: "De los delitos cometidos por policías 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". En el texto original, donde escribí *policías*, dice *militares*. Si se acepta como válido este cambio, habrá que aceptar que por ley y siguiente sentencia puede hacerse cualquiera otro similar. En lugar de militares o policías podría escribirse Cónsules o Embajadores o Ministros o Magistrados o Arzobispos. Aunque estos últimos, los clérigos, estén protegidos por el fuero concordatorio.

Permitir que el fuero militar se extienda a los policías significa desconocer las sustanciales diferencias constitucionales, y de naturaleza, que hay entre unos y otros. En salvamento "retroactivo" como éste es imposible profundizar en

la doctrina, que es universal en el mundo democrático, entre uno y otro servicio. Me limitaré a lo más esencial.

Primero. En primer lugar el texto mismo del artículo 170. Es excepción al principio general de igualdad ante la ley, que en cuanto a juzgamiento se contiene en el artículo 58, según el cual la administración de justicia (se entiende la judicial y no la social) compete a la Corte Suprema, a los tribunales de distrito y demás tribunales y juzgados *que establezca la ley*. Las cortes marciales las estableció la Constitución y no la ley, precisamente porque la excepción al principio general constitucional no puede tener origen en la ley sino en la misma Constitución.

Segundo. Independientemente de que los fueros no se establecen para amparar a las personas sino a las instituciones, el militar obedece a la necesidad de proteger los intereses de la defensa nacional, que es el objeto que motiva su existencia y el mero que la justifica. El ejército es el único cuerpo *armado* que tiene la República. Me explico. El ejército (y en este vocablo incluyo, por economía, a la Armada, la Aviación de guerra y demás especialidades) tiene por misión combatir y reducir a la impotencia a su enemigo. No puede hacerlo sin armas. Si una guerra se gana sin armas no la ganarán los militares sino los diplomáticos. Los miembros del ejército no son deliberantes, no pueden reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad *del ejército*, y con arreglo a las leyes de su instituto. Artículo 168 de la Constitución. Esa restricción no se refiere a la policía, aunque a ésta y al ejército se les impida ejercer la función del sufragio. Ib., inciso tercero.

La policía no es cuerpo armado, aunque así no lo entienda la mayor parte de la gente, inclusive, a veces, los mismos policías y el legislador. Su misión de paz, de educación del pueblo, de conductor pacífico de la conducta de los gobernados, de auxiliador del desvalido, del niño, del anciano, etc., no requiere el uso de armas. De ninguna, ni de las contundentes. Puede usar las armas para defenderse así mismo o a otros de violencia actual e injusta que no pueda repelerse de otro modo eficaz. El policía es tan civil como el resto de los civiles que poblamos estos lares, quienes también podemos usar armas para defendernos pero que en general, para desempeñar nuestros oficios, no las necesitamos. Los médicos usan el bisturí para la cirugía, pero no hay especialidad de la medicina que reclame el uso del revólver, por ejemplo. Los Magistrados podemos discutir nuestras sentencias sin más armas que la dialéctica, aunque alguna vez necesitemos de alguna arma defensiva. Así ocurre a los policías, según el grado de cultura de los pueblos en donde actúen. Si son inteligentes, astutos e ilustrados, con frecuencia les bastará la dialéctica para cumplir con su oficio. A los militares nunca les bastará la dialéctica.

Adviértase que la infortunada y temporal dependencia de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa, es accidente que no alcanza a variar la naturaleza intrínseca de una y otra institución y solo constituye un síntoma más de nuestra débil estructura democrática.

En su libro "Prólogo a la Ciencia Política" que recoge las conferencias que dictara en la Universidad de Chicago, el profesor Charles Merriam expone, en mi opinión con fortuna, las diferencias que podrían distinguirse entre la violencia organizada (por el Estado o la Sociedad) y la organización del consentimiento, criterios que yo patrocinaría para distinguir la fuerza militar de la policía. Puede leerse en Fondo de Cultura Económica, 1961, Méjico.

Tercero. Los militares están sometidos a la obediencia pasiva absoluta. Si infringen la ley en cumplimiento de orden superior serán responsables quienes dieron la orden. Artículo 21 de la Constitución.

Los policías están sometidos a la obediencia reflexiva. Pueden y deben llamar la atención del superior sobre la inconveniencia de la orden, o sobre su ilegalidad. El superior debe oír y solo si insiste, la orden debe ser cumplida. Si al cumplirla se infringe la ley, la responsabilidad puede ser compartida. Artículos 34 y 47 del Código Nacional de Policía. (Decreto-ley 1335 de 1970).

Cuarto. Los jefes militares podrán imponer penas incontinenti para contener una *insubordinación o motín militar* o para mantener el orden (pero) hallándose en frente del enemigo. Los policías no pueden hacer lo mismo, lo que se explica porque los policías como tales, no tienen enemigos, tan solo protegidos. El policía no puede hacer algo más de lo que cualquiera otro miembro del pueblo haría legalmente en circunstancias análogas. Por razones de reparto social del trabajo y por la necesidad del orden y la disciplina sociales, a una parte del pueblo se le ha encargado, como oficio profesional remunerado, lo que cualquiera otro podría hacer legalmente. Pa-

ra facilitar su tarea el policía necesita ganarse la simpatía y el apoyo popular, que son los sujetos de su diaria tarea, para hacerla fácil. El ejército, por el contrario, no porque los sujetos de su diaria tarea son los enemigos y no los protegidos. Debe derrotarlos. El triunfo del soldado consiste en el aniquilamiento del enemigo. (Por aniquilar debe entenderse hacer impotente al enemigo). El triunfo del policía resulta de ganarse el amor de su pueblo, de sus hermanos. El día que lo consiga podrá salir a la calle después de guardar en los anaqueles de su base de trabajo, el revólver y el bastón. (vulgo: bolillo).

Quinto. Los miembros del ejército no pueden desempeñar simultáneamente la autoridad política y la militar. Los policías sí pueden ejercer autoridad política, sin retirarse del servicio activo, precisamente porque no son militares. (Se aclara que en este caso, servicio activo es eufemismo, que no es similar ni parecido al de los militares. Es más bien como el de los jueces, aunque éstos no pueden desempeñar la autoridad política sino después de renunciar). Artículo 61 de la Constitución.

Sexto. En resumen, los policías no se convierten en militares porque así lo disponga una ley. De donde resulta que según la Constitución de Colombia a los policías no se les ha confiado la defensa nacional, sino la protección del orden público interno y por lo mismo, siendo ciudadanos de primera clase como todos los demás, menos el ejercicio de los derechos políticos, no tienen las restricciones ni padecen las excepciones estatuidas para *los militares en servicio activo*. Por lo mismo su jurisdicción natural es la ordinaria.

Séptimo. Llorar sobre el pasado es un poco estéril. No podemos resucitar a nuestros muertos. La sentencia está ahí. Es un hecho que se impone a nuestras voluntades pero no a nuestras inteligencias. La ley, o sea el Congreso, puede crear la oportunidad para reexaminar este peligroso y apasionante tema de nuestro derecho público, que ya, en un pasado no muy remoto, lo había examinado la Corte con enfoque similar al que hoy expongo. Ni siquiera nos resta la vana y fatua ilusión de crear doctrina. Ya la habían creado nuestros maestros, los mismos que conocimos en las aulas universitarias. Con idénticas disposiciones constitucionales pero, obviamente con leyes parecidas que en su tiempo se reputaron inexequibles.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Bogotá, agosto 16 de 1979.

EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO —SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA— Y SU VINCULACION CON EL MINISTERIO DE HACIENDA

Exequibles las normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 6 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 30.

Por haber dispuesto el Gobierno Nacional la vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el ciudadano Fernando Alonso Paredes, solicita ante la Corte la inexequibilidad de tal ordenamiento contenido en el artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976.

Antecedentes:

Mediante la Ley 28 de 1974 el Congreso Nacional revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias "en materia administrativa" y por el término de doce (12) meses contados a partir de su vigencia. Especialmente para modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, con supresión de cargos y redistribución de funciones; para dictar las normas que deben observarse a fin de que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos, y para modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas.

Dentro del término antedicho el Gobierno Nacional, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas y con la asesoría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, tal como lo exigía la ley de autorizaciones, expidió el Decreto-ley número 080 de 1976, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya parte impugnada es del siguiente tenor:

"Artículo 38

El Banco Central Hipotecario es una sociedad de economía mixta, sometida al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Normas violadas

Considera el demandante que son dos los textos constitucionales infringidos: el artículo 76, numeral 12 sobre facultades extraordinarias otorgables por el Congreso al Presidente de la República, y el artículo 30 que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título.

Fundamentos de la acción

Tratando de demostrar su aserto, el actor transcribe en su integridad el texto de los cinco (5) artículos integrantes de la ley concesiva de las facultades extraordinarias (la 28 de 1974), analiza los literales pertinentes de su artículo 1º para concluir que de ninguno de ellos se desprende la facultad precisa y clara para incorporar a la estructura del Ministerio de Hacienda, por la vía de la vinculación legal, una clase de entidad no incorporable a la estructura de la administración sin violentar los derechos adquiridos de la misma y de sus accionistas. Pero que, aun admitiendo que el literal j) facultara al Ministerio de Hacienda, "sería también inconstitucional esta facultad, por violatoria del artículo 30 de la Carta al desconocer los derechos adqui-

ridos por los accionistas en el pacto social. Si esa fuera la apreciación de la honorable Corte, sea ésta entonces la oportunidad para solicitar también la declaratoria de inexequibilidad del literal j) de la Ley 28 de 1974".

Todo sobre la base de que el Banco Central Hipotecario es una sociedad de economía mixta del orden nacional, de carácter indirecto, según concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno el seis (6) de mayo de mil novecientos setenta y cinco (1975). Y porque, según el actor, repugna a la naturaleza intrínseca de tales sociedades indirectas el sistema de vinculación legal a algún ministerio o departamento administrativo sin el previo consentimiento de los socios.

Aquel literal j) se refiere a la facultad para "dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios o departamentos administrativos".

Y el literal k) faculta para "modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas". Por lo cual agrega el demandante: "Además, si la honorable Corte considera que el literal k) sustenta la expedición del artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976, me permito adicionalmente solicitar la declaratoria de inexequibilidad del mismo, por violación directa del artículo 30 de la Carta".

Y concluye:

"De todo el análisis anterior, se desprende que el Gobierno no estaba facultado por la Ley 28 de 1974 para expedir el artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976. En consecuencia, violó por vía indirecta, la atribución 12 del artículo 76 de la Carta".

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación, al comentar los anteriores argumentos de la demanda, observa que la solicitud adicional sobre declaratoria de inexequibilidad de los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, condicionada a la eventualidad de que la Corte encuentre y declare exequible el precepto acusado del Decreto 080 de 1976, no se ajusta a la técnica del ejercicio de la acción pública conforme con las normas constitucionales y reglamentarias que rigen y que no prevén una tal acumulación, la que presentada de otra manera haría tener aquella petición como principal y la referente al decreto como subsidiaria.

Que por este aspecto la demanda es sustancialmente inepta.

Y que también lo es en cuanto se dirige contra solo uno de los dos preceptos que en el mismo estatuto prevén la vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda: el artículo 38 del Decreto 080 de 1976. Ya que el artículo 3º del mismo no acusado, dispone que el Banco Central Hipotecario hará parte de los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que si la Corte declarara inexequible la norma acusada, el artículo 38, quedaría sin embargo vigente con todas sus consecuencias jurídicas esta otra —la 3ª— del mismo Decreto 080 de 1976. Porque la preceptiva de la acción de inexequibilidad impide que ésta, declarada respecto de una disposición objeto de la correspondiente demanda, se comunique a otra no impugnada también expresamente mediante libelo que cumpla los presupuestos de fondo y requisitos de forma exigidos por el artículo 214 de la Constitución y el Decreto 432 de 1969.

Concluye el Procurador solicitando que, por los motivos expuestos, la Corte se abstenga de proferir sentencia de mérito.

Cuestión preliminar

Siguiendo un ordenamiento lógico, es indispensable estudiar primero los puntos de vista del Procurador porque si fuesen aceptados por la Corte no habría lugar a pronunciamiento de fondo.

Como acaba de verse, el Jefe del Ministerio Público considera la demanda sustancialmente inepta por graves defectos de técnica en su presentación, ya que busca una acumulación de pretensiones, de una parte, y de la otra dejó de demandar el artículo 3º del Decreto 080, que señala al Banco Central Hipotecario como organismo vinculado al Ministerio de Hacienda. Por lo cual si llegare a triunfar la demanda del artículo 38, quedaría inoperante porque subsistiría el artículo 3º contentivo de idéntico precepto.

La Corte no acepta el razonamiento del Procurador por los motivos que expuso en decisión reciente sobre asunto similar:

En efecto, es el ciudadano el impulsor de la acción de inconstitucionalidad. La calidad de

ciudadano sólo supone la de ser nacional colombiano, mayor de 18 años, no incurso en alguna de las limitaciones para su ejercicio, pero no implica la obligación de acreditar idoneidad profesional alguna, ni en particular en disciplinas jurídicas.

La acción es pública, objetiva, y tiene como fundamento el derecho de petición consagrado en el artículo 45 de la Constitución, por motivos de interés general y no sólo particular, y es la única condición procesal requerida para que la Corte asuma su indeclinable función de "guarda de la integridad de la Constitución".

Condicionar la acción ciudadana de inexequibilidad a situaciones que enerven dicha acción resulta por lo menos incompatible con la voluntad del constituyente. Exigirle al ciudadano técnicas procedimentales o conocimientos especiales en materia jurídica, podrá dar lugar a desvirtuar el fundamento mismo del control constitucional de las leyes. (Sentencia de la Corte de mayo 10 de 1979. Demanda de inexequibilidad. Actor: Rafael Beltrán Botero, contra el Decreto-ley número 250 de 1970).

Insiste, pues, ahora la Corte en no exigir para el ejercicio de la acción pública de inexequibilidad una rigurosa ortodoxia procesalista que podría llevar a hacer nugatorio tan precioso atributo ciudadano. Y entra, por consiguiente, a estudiar el fondo del negocio.

Consideraciones de la Corte

I. El Banco Central Hipotecario es una sociedad de economía mixta de carácter indirecto, por reunir todos los elementos esenciales fijados por la ley para este tipo de figuras jurídicas, como se concluye del concepto que la Sala de Consulta del Consejo de Estado, a instancia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, rindió al Gobierno Nacional el 6 de mayo de 1975.

II. Este estudio, después de analizar a fondo todo el proceso evolutivo del establecimiento bancario desde su formación en 1932 hasta la fecha del concepto en 1975, y de destacar todas las circunstancias histórico-jurídicas, termina así:

"1º El Banco Central Hipotecario ha sido desde su fundación hasta el presente una sociedad de economía mixta del orden nacional, de carácter indirecto, que ha evolucionado en dos etapas; durante la primera, la participación del Estado en su capital fue inferior al 90%. Durante la segunda participación ha alcanzado esta cifra".

"2º Como consecuencia de la naturaleza de la institución, así precisada, sus trabajadores han sido y son de la categoría de los oficiales. En los estatutos del Banco debe precisarse qué actividades de dirección o confianza han de ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. (Artículo 5º Decreto 3135 de 1968). El tiempo de servicios que en él hayan prestado es acumulable al de servicios cumplidos en el sector oficial y en el de las otras entidades descentralizadas".

III. El demandante en su extenso memorial impugnatorio, explícitamente afirma su plena identidad conceptual con aquel estudio y además lo transcribe *in integrum*.

IV. Siendo, pues, el Banco Central Hipotecario sociedad de economía mixta de carácter indirecto, según el dictamen del Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración, y habiéndole incorporado el Gobierno a la estructura del Ministerio de Hacienda como entidad vinculada a título de sociedad de economía mixta, ¿cuál es en síntesis el cargo esencial contra el decreto-ley?

El no haber sido calificado el establecimiento bancario por el decreto ley como sociedad de economía mixta de *carácter indirecto*.

Bien es cierto que el decreto se refiere a la vinculación del Banco al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como sociedad de economía mixta pero sin calificarla de directa o indirecta.

Y también es cierto que el Consejo de Estado en su estudio, como ya se vio, califica de indirecta a la sociedad de economía mixta que constituye el Banco Central Hipotecario, pero no lo es menos que se cuida de hacer diferenciación entre las dos vinculaciones. La de las sociedades directas de primer grado, y la de las sociedades indirectas o de segundo grado. Mas aún: hace especial énfasis en que las sociedades de economía mixta (directas o indirectas) en las cuales el interés de la nación sea del 90% o más del capital social, tienen el régimen y se consideran como empresas comerciales o industriales del Estado. Lo cual desde luego acentúa intensamente su vinculación con la agencia gubernativa o ministerio del ramo: al de Hacienda y Crédito Público, (artículo 3º, Decreto-ley número 3130 de 1968).

V. Los Decretos-leyes números 1050 y 3130 de 1968, integrantes de la reforma administrativa de dicho año prolongada por los Decreto-leyes números 130 y 150 de 1976, no establecen sobre control de tutela y demás puntos diferencias esenciales entre la vinculación de las sociedades de economía mixta de primero y segundo grados. (Artículo 5º, Decreto-ley número 130 de 1976).

VI. El fluctuante y complejo itinerario recorrido, al compás de las circunstancias, por el Banco Central Hipotecario desde su fundación en 1932 hasta la fecha del dictamen del Consejo de Estado en 1976, luego de diversas metamorfosis culminó en la estructura formal de sociedad de economía mixta de carácter indirecto. La cual, por poseer el Estado en ella un capital superior al 90%, queda asimilada a empresa comercial o industrial de aquél.

VII. Esta era la situación ya existente cuando el legislador de 1974 otorgó al Presidente de la República las facultades extraordinarias para reorganizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y desde luego la existente también cuando el legislador extraordinario dictó la norma aquí impugnada. Cuando el Congreso decretó las autorizaciones para que el Presidente estructurara el Ministerio de Hacienda con determinación de las entidades adscritas o vinculadas a éste, y cuando el decreto ley determinó la vinculación a dicha entidad ministerial del Banco Central Hipotecario como sociedad de economía mixta con régimen de empresa comercial o industrial del Estado, no hicieron Congreso y Gobierno sino reconocer situación jurídica preexistente y darle el tratamiento previsto o trazado ya en normas vigentes con antelación, como las que hacen parte de la llamada reforma administrativa de 1968 (Decreto-leyes números 1050 y 3130). En orden a tal fin el Congreso facultó y el Gobierno proveyó, por lo cual no incidió aquél en violación del artículo 76 numeral 12 de la Carta, porque la facultad para vincular entidades descentralizadas fue precisa y está contenida en el literal a) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974.

VIII. No quebrantó el Ejecutivo la ley de facultades extraordinarias porque actuó con la debida sujeción y dentro del ámbito de los doce (12) meses de temporalidad. Por igual razón tampoco vulneró el artículo 118, numeral 8º de la Codificación Constitucional, precepto no invocado por el actor pero de indispensable confrontación para la Corte (artículo 29, Decreto 432 de 1969). Porque quien puede vulnerar el 76-12 es el legislador al conferir las facultades mas no el Gobierno al desarrollarlas.

IX. No puede entenderse razonablemente qué sociedad de economía mixta, así sea de carácter indirecto, que además por tener en ella el patrimonio público un aporte superior al 90% del capital social es considerada como empresa comercial o industrial del Estado, carezca por completo de toda vinculación con la administración central y se pretenda que marche sola como rueda suelta dentro del mecanismo del Estado. Tratándose además, como se trata, de establecimiento bancario que realiza una eminente función social dentro del marco de la comunidad colombiana.

X. Tampoco sufre quebranto el artículo 30 de la Constitución en el sentido indicado por el actor, puesto que el Congreso tiene potestad para expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado.

Así lo ha dicho la Corte:

"El Constituyente de 1968 institucionalizó los establecimientos públicos y agregó nuevos organismos a la rama administrativa, como las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, atribuyendo funciones separadas al legislador y al Ejecutivo a fin de armonizar la ingerencia de cada uno de ellos en los nuevos organismos así:

"Corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; y expedir los estatutos básicos de estos establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado". (Artículo 76 numerales 9 y 10).

"Y el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales. Los representantes de la nación en las juntas directivas de estos establecimientos públicos y organismos descentralizados son agentes del Presidente de la República". (Artículo 120 numerales 1 y 5).

"Con base en lo anterior, la regulación que el legislador haga de las entidades mencionadas por

medio de los estatutos básicos tiene pleno respaldo en la Constitución sin que se infrinjan los artículos 76-11 y 120-21 de la misma". (Fallo de octubre 20 de 1971. *Gaceta Judicial* número 2340-41-42, página 438).

XI. La situación aquí contemplada puede resumirse en un simple silogismo:

En el ordenamiento administrativo colombiano, las empresas comerciales o industriales del Estado y las sociedades de economía mixta deben estar adscritas o vinculadas a la administración central.

Es así que el Banco Central Hipotecario participa simultáneamente del carácter de empresa comercial o industrial del Estado y de sociedad de economía mixta. Luego el Banco Central Hipotecario está vinculado o debe estarlo a la administración central, en este caso concreto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por disposición legal. Esta es, se repite, la situación reflejada en la ley de autorizaciones y en el decreto ley, en consonancia con la Constitución y con normas legales preexistentes sobre reforma administrativa actualmente en vigencia y no impugnadas aquí.

XII. Claro es que la determinación de los efectos y características de la adscripción, cuando se trata de establecimientos públicos, o de empresas industriales o comerciales del Estado corresponde fijarla a la ley. Y cuando se trata de sociedades de economía mixta el grado de tutela se establece conjuntamente en los estatutos básicos que la rigen y en el contrato social pactado entre el Gobierno y particulares.

XIII. Además, el artículo 45 del Decreto-ley número 3130 de 1968, "por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional", establece una autorización permanente al Gobierno Nacional para clasificar, adscribir o vincular "aquellas entidades descentralizadas que carezcan de disposición legal sobre el particular". Por manera, aun suponiendo la inexistencia de precisa facultad legal extraordinaria para que el Gobierno hiciera lo que aquí es motivo de impugnación, el precepto invocado del Decreto 1050 de 1968 sería suficiente soporte legal.

XIV. Por consiguiente, el artículo 38 del Decreto 080 de 1976, al referirse a que el Banco Central Hipotecario es una sociedad de economía mixta regida como empresa comercial o industrial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda, se remite a la normatividad vigente acerca de aquella vinculación y al contrato o estatuto de constitución. Normatividad existente por fuera del decreto-ley y que éste en ningún momento agravió, sino se limitó, se repite, a darle al *status* de sociedades de economía mixta el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado en virtud del patrimonio aportado por aquél.

XV. Es elemental, y apenas habrá para qué advertirlo, que los derechos de los accionistas privados del Banco Central Hipotecario no pueden ser sacrificados, ya que tienen su origen en un acto jurídico: el contrato social. Y su situación está disciplinada por los estatutos del ente descentralizado.

Por ende, si la vinculación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha sido todavía consagrada en los estatutos, deberá la empresa mediante sus organismos de dirección: asambleas de accionistas, junta directiva, gerencia, promover la reforma con la plenitud de los ritos estatutarios. Incumbe entonces a los particulares, ante la nueva situación, decidir si aceptan o nó la determinación mayoritaria estatal y por consiguiente si perseveran o no como accionistas del Banco. (Decreto-ley número 130 de 1976, artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16).

En tal virtud con la norma acusada tampoco ha recibido agravio el artículo 30 de la Constitución Nacional que tutela los derechos adquiridos con justo título.

XVI. No habiéndose encontrado inconstitucionalidad en el artículo 38 del Decreto 080 de 1976, que se acaba de confrontar con la Carta, es preciso estudiar la constitucionalidad de los literales j) y k) de la Ley 28 de 1974, objeto de la petición subsidiaria o complementaria del actor.

Dice así el literal j):

"j) Dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos".

Esta autorización no faculta al Gobierno para hacer la adscripción o vinculación de entidades descentralizadas a los órganos superiores de la administración pública. Simplemente para dictar las normas pertinentes con las cuales pueda establecerse la tutela necesaria.

Pero esta facultad no viola la Constitución porque lo que puede hacer el legislador directamente en virtud de las atribuciones que le confieren los numerales 9 y 10 del artículo 76, puede hacerlo también el Gobierno por el sistema jurídico del mismo artículo 76 de la Carta.

Igual consideración debe hacerse en relación con el literal k), acusado, porque la función de dictar o modificar las normas sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas atañe al legislador, y puede éste constitucionalmente atribuirlas al Gobierno temporalmente en los términos del citado artículo 76-12. No sobra aclarar que la normatividad que se expida con base en las autorizaciones, especialmente en cuanto a las sociedades de economía mixta respecta, solo rige hacia el futuro, con lo cual los derechos constituidos legalmente quedan con la debida protección.

Además, como atrás se vio, el artículo 45 del Decreto-ley número 3130 de 1968 constituye suficiente soporte legal de la norma acusada.

No hay pues quebrantamiento del artículo 30 de la Constitución ni de ninguna otra de sus normas. El Estatuto Superior permanece incólume.

En mérito de las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 y el artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Ildefonso Méndez (Conjuez), *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto

Considero que la demanda adolece de graves defectos técnicos, como lo anota el Procurador General de la Nación porque contiene peticiones para que se declare la inexequibilidad de una norma en forma principal y la de otras subsidiariamente. No es admisible, a mi juicio, condicionar el conocimiento de la Corte para decidir sobre la inexequibilidad de una norma al concepto que ella tenga sobre la constitucionalidad de otra, pues si decide previamente que la primera es inexequible, no podría de acuerdo con la demanda pronunciarse sobre la segunda; si lo hace, obraría en contra de lo que pide el demandante, cuya iniciativa es la que le permite a la Corte ejercer el control jurisdiccional de las leyes que han sido acusadas. No se trata de exigirle a los ciudadanos un excesivo rigor técnico, sino que ellos deben presentar las demandas en los procesos constitucionales con seriedad, ajustándose a un mínimo de requisitos.

Dejo así salvado mi voto.

Fecha ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO. SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA

1º Exequible el punto 3.5 del número romano III del artículo 3º del Decreto 80 de 1976. 2º En cuanto a los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, estése a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 6 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 30.

El ciudadano Fernando Alonso Paredes, pide que la Corte Suprema en acción pública, declare inexequible el artículo 3º en su punto 3.5 del número romano III del Decreto-ley número 080 de 1976 y subsidiariamente los literales j) y k) de la Ley 28 de 1974, que transcriben las normas referentes, aclarando que la acusación se limita a las disposiciones citadas:

"DECRETO NUMERO 080 DE 1976
"(enero 19)

"por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se suprimen unos cargos y se redistribuyen sus funciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere la Constitución Nacional, en especial las del ordinal 21 del artículo 120, y de las de la Ley 28 de 1974, con la asesoría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

"Decreta:

"....

"III *Organismos adscritos y vinculados*

"....

"3.5 *Banco Central Hipotecario.*

"Artículo 38. El Banco Central Hipotecario es una sociedad de economía mixta, sometida al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público". (*Diario Oficial* número 34493 de 19 de febrero de 1976).

"LEY 28 DE 1974
"(diciembre 20)

"por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones".

"El Congreso de Colombia,

"Decreta:

"Artículo 1º De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República, por el término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, de facultades extraordinarias en asuntos administrativos. En ejercicio de estas facultades podrá:

"a) Modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones.

"....

"h) Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades.

"i) Regular el régimen de participación de la nación en sociedades de economía mixta, y

dictar normas a las cuales haya de sujetarse el Gobierno para la suscripción de acciones o enajenación de las mismas en dichas sociedades, y para adquirir las que estén en manos de particulares mediante compra directa o expropiación. Declárase de utilidad pública la adquisición de las acciones a que se refiere la presente norma.

"j) Dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos.

"k) Modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas, para lo cual podrá:

'1. Cambiar la composición de dichos órganos;

'2. Señalar o redistribuir las funciones de los mismos;

'3. Fijar calidades para poder ser Gerente, Director o Presidente de organismo descentralizado o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de éstos, y

'4. Dictar un estatuto de responsabilidades, incompatibilidades de las personas a que se refiere el numeral anterior' ".

Dice el actor:

"Asimismo se pide a la honorable Corporación que se decrete la acumulación de la presente demanda a la demanda de inexequibilidad del artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976, presentada el 28 de marzo de 1979 por el mismo demandante y respecto de la cual no se ha dictado sentencia".

"La acumulación de procesos solicitada tiene lugar ya que, por las mismas consideraciones hechas en lo referente a la acumulación de pretensiones, las peticiones contenidas en ambas demandas se hubieran podido acumular en una sola. Es pertinente agregar que entre la pretensión de la primera demanda y la principal de la segunda existen elementos en común que hacen conveniente la acumulación; existe identidad en cuanto a la parte demandante, mismas razones de la violación constitucional, se trata de normas contenidas en una misma disposición (Decreto-ley número 080 de 1976), y están sujetas a un mismo trámite y competencia.

"La acumulación se presenta procedente dado que en el primer proceso aún no se ha dictado sentencia".

Afirma el actor que la norma acusada infringe los artículos 30 y 76-12 de la Carta.

En cuanto al primero, dice:

"g) Impide que los accionistas privados adquieran más acciones del Banco, de modo que su participación pudiera ser superior al 10%. Evidentemente al someter al Banco al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, se limita la participación privada al 10% del capital social.

"3.0 Razón de la violación del artículo 30 de la Constitución Nacional.

"Por razones que se expusieron dentro de los efectos de la vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando el artículo 3º del Decreto-ley número 080 de 1976 señala al Banco Central Hipotecario como una entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, está violentando los intereses de la participación privada en el capital social, ya que como consecuencia de la vinculación del Banco, se estableció un control de tutela, no contemplado dentro de las normas que regulaban lo referente a las empresas de carácter indirecto, vulnerando así los derechos adquiridos tanto del Banco como de sus accionistas".

Aunque el actor considera violado el artículo 76-12, que se refiere a la posibilidad del Congreso de revestir al Presidente de facultades extraordinarias, la impugnación se refiere al ejercicio indebido de esas facultades por parte del Gobierno, con lo cual la infracción sería del artículo 118-8 de la Carta. Se expresa así:

"4.1 Razones de la violación del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional. Por la dificultad de determinar con exactitud, el literal del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, con el cual el Gobierno fundamentó la expedición del artículo 3º del Decreto-ley número 080 de 1976, es necesario analizar aquellos literales que puedan estar relacionados con la vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A continuación se analizarán los literales a), h), i), j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974.

"Literal a) Faculta al Gobierno para modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, por medio de la supresión de cargos y la redistribución de funciones.

"Efectivamente el literal a) permite al Gobierno modificar la estructura de los ministe-

rios y departamentos administrativos. Para el caso específico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como lo señala el encabezamiento del Decreto-ley número 080 de 1976, se modifica la estructura del Ministerio suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones. El literal en mención es suficientemente claro al señalar como únicos medios para modificar la estructura del Ministerio, la supresión de cargos y la redistribución de funciones. Es evidente que la vinculación del Banco al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su definición como sociedad de economía mixta sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, si bien incorpora a la estructura del Ministerio una nueva entidad, no constituye ni una supresión de cargos ni tampoco una redistribución de funciones.

"En conclusión el Gobierno incurrió en un exceso en el ejercicio de la facultad conferida por el mencionado literal.

"Literal h) Por medio de este literal se faculta al Gobierno para suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, mas no de las sociedades de economía mixta de carácter indirecto, como el Banco Central Hipotecario.

"En consecuencia, el literal es claro en la facultad que otorga, y si el artículo 3º del Decreto-ley número 080 de 1976 se funda en el mencionado literal está excediendo las facultades extraordinarias.

"Literal i) En virtud de este literal se faculta al Gobierno para regular el régimen de participación de la nación en sociedades de economía mixta.

"El Banco Central Hipotecario es una sociedad económica mixta de carácter indirecto. La parte del capital público está constituido por aportes de entidades descentralizadas diferentes de la nación y la proporción privada está compuesta por aportes de la Banca privada; cuando el literal i) faculta al Gobierno para regular el régimen de participación de la nación en las sociedades de economía mixta, se refiere a las empresas directas, mas no a las indirectas donde la nación no tiene ningún tipo de participación como es el caso del Banco Central Hipotecario. Las entidades descentralizadas que hacen aportes de dineros públicos son personas jurídicas diferentes de la nación, como el Banco de la República, reconociendo, claro está, el origen público del capital de dichas entidades.

"Además, según este literal el Gobierno no estaba facultado para regular el régimen de participación de los particulares en sociedades de economía mixta, regulación inconstitucionalmente efectuada mediante la vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda.

"El legislador no autorizó al Gobierno para modificar el régimen de participación de las entidades descentralizadas en las sociedades de economía mixta de carácter indirecto, como es el caso de la participación del Banco de la República en el Banco Central Hipotecario.

"Literal j) El legislador otorga facultades para dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos.

"El literal en cuestión prevé un acto complejo para la vinculación o adscripción de las entidades descentralizadas. En primer lugar el Gobierno debe dictar las normas generales, estableciendo los criterios básicos y los supuestos de hecho, de acuerdo con los cuales debe hacerse la adscripción o vinculación de las entidades. En segundo lugar, se hace la vinculación de una determinada entidad, cuando ésta reúna los supuestos de hecho y los requisitos que exige la norma general.

"El Gobierno no procedió de acuerdo a la manera como estaba facultado, dado que vinculó al Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin antes haber expedido la norma general a la que debía sujetarse la vinculación; efectivamente el Decreto-ley número 080 de 1976 fue expedido el 19 de enero de 1976, sin existir una norma general anterior sobre la vinculación, mas sí existió una posterior como es el Decreto-ley número 130 de 1976, expedido el 26 de enero de 1976. Evidentemente el Gobierno violó las facultades otorgadas al invertir el proceso previsto por el literal j).

"Además debe observar que las entidades descentralizadas *indirectas* por las razones ya expuestas en la demanda de marzo 28 de 1979 no pueden ser objeto de adscripción o vinculación a ministerio o departamento administrativo alguno. Es así como mediante este literal se usó la facultad de adscripción o vinculación respecto de un tipo de entidad cuya reglamentación jurídica no admite en modo alguno ese régimen de intervención estatal.

"Literal k) Se faculta al Gobierno para modificar las normas relativas a órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas. 'Es lógico que por la modificación de las normas relativas a los órganos de administración y dirección, no puede entenderse la imposición del control de tutela como consecuencia de la vinculación del Banco al Ministerio de Hacienda, violentando así el pacto social bajo el cual los aportantes prestaron su consentimiento.

"En conclusión, y después de haber analizado los diferentes literales del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, sobre los cuales se pudo haber basado el Gobierno para expedir el artículo 3º del Decreto-ley número 080 de 1976, no se otorgan facultades para expedir el artículo demandado, y por lo tanto el Gobierno incurre en una franca violación del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución por vía indirecta".

El Procurador General no emite concepto de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas principal o subsidiariamente. Solamente anota que hay una ineptitud sustancial de la acción por la alternativa en las peticiones, y por falta de proposición jurídica completa tanto en ésta como en la demanda cuya acumulación se pide.

Precisa así su criterio:

"B. El nuevo libelo acusa norma no incluida en el primero (artículo 3º, III, 3.5 del Decreto 080 de 1976) pero no incluye el artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976, objeto de la primera demanda.

"Así las cosas, debe reiterar este Despacho lo consignado en el concepto de número y fecha referidos, para concluir que también en esta oportunidad existe ineptitud sustancial de la demanda, que inhibe a la Corte para producir fallo de mérito".

Consideraciones de la Corte

1ª *Acumulación de demandas.* El Decreto 432 de 1969 expedido por el Gobierno en ejercicio de la facultad constitucional de dictar mientras la ley no lo haga, las normas relativas al funcionamiento de la Sala Constitucional y las procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo, señaló los trámites y la forma de aplicar los términos que la misma Constitución fijó para que se decidieran las acciones de inexequibilidad correspondientes.

Este decreto aceptó como únicas causales de suspensión de términos, las siguientes:

"Artículo 21. Los términos señalados para la tramitación de los asuntos de constitucionalidad de competencia de la Corte Suprema de Justicia, se suspenderán en los días de vacancia, en los que por cualquier circunstancia no se abra el despacho al público, y durante grave calamidad doméstica o enfermedad del Magistrado Sustanciador o del Procurador General de la Nación, debidamente calificados por la respectiva Sala.

"Los términos establecidos para rendir concepto, presentar ponencia o dictar fallo, no correrán durante el tiempo indispensable para tramitar los incidentes de impedimento o recusación, y para la posesión de los conjueces cuando a ello hubiere lugar".

Fuera de estos casos de suspensión, taxativamente enunciados toda otra demora en el cumplimiento estricto de los términos acarrea la sanción capital que la misma Carta establece.

Esta la razón para que no pueda suspenderse la prosecución de un negocio en espera de otro u otros que se presenten, a fin de que, por acumulación, se decidan en una misma sentencia.

Se niega, por tanto, la acumulación pedida.

2ª Tampoco es pertinente acoger la tesis del Procurador General sobre ineptitud sustancial de la demanda en virtud de que no han sido acusadas simultánea y conjuntamente la norma objeto de esta acción y el artículo 38 del mismo decreto que se impugna en la demanda a cuya acumulación no se accede, porque cada una de estas disposiciones tiene un sentido propio y constituye proposición jurídica completa ya que la una no complementa la otra para expresar una sola normatividad.

3ª El Constituyente de 1968 institucionalizó las entidades descentralizadas con el fin de organizar la prestación de los servicios públicos, dotándolos de características especiales como la personería jurídica, la autonomía administrativa y un patrimonio propio, para el mejor desempeño de la función que la ley les asigne. Fue así como en el artículo 76, numerales 9 y 10, dispuso que la estructura de la administración tuviese como fundamento los ministerios y los departamentos administrativos y a los Ministros y Jefes de Departamento administrativo los calificó de "Jefes Superiores de la Administración" (artículo 135). Además dispuso que la administración se desarrollase por medio de establecimien-

tos públicos, empresas estatales y sociedades de economía mixta, entidades descentralizadas sometidas a la tutela de los dichos ministerios y departamentos administrativos. En esta forma la administración se racionaliza quedando las entidades descentralizadas bajo la tutela de los jefes superiores por medio de la adscripción o la vinculación a sus respectivas dependencias.

Por otra parte, también la Constitución ordena que el Contralor General de la República prescriba los métodos de contabilidad de la administración nacional "y sus entidades descentralizadas", sin exclusión de alguna de ellas (artículo 60-2).

Por lo que se refiere a la tutela de estas entidades será la que determine la ley y en particular, respecto de las sociedades de economía mixta, serán la ley y el contrato de constitución de esas sociedades las que determinen el grado de tutela a que deben someterse.

Bien sabido es que estas entidades descentralizadas pueden ser del orden nacional (artículo 7-10), o departamental (artículo 187-9) o municipal (artículo 197-4) según la entidad legislativa o administrativa que las cree.

4ª Corresponde, pues, al legislador no sólo la creación y expedición de los estatutos básicos de estas entidades descentralizadas, sino indicar el grado de tutela, como se dijo antes; lo que puede hacer directamente o por medio de facultades extraordinarias en los términos del artículo 76-12 de la Carta. Al conceder la Ley 28 de 1974 facultades al Presidente de la República para "modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones" (literal a) del artículo 1º) bien podía hacer la redistribución o asignación de funciones en la forma que considerase más conveniente a la administración nacional, entre los varios ministerios o departamentos administrativos. Por esta consideración el artículo 3º se encabeza así: "Para el desarrollo de las funciones señaladas en el artículo anterior el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá la siguiente estructura ...".

Con la adscripción o vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda, no se excedió la facultad contenida en el literal a) del artículo 1º.

5ª Tampoco se modifica la naturaleza jurídica de esa entidad, pues si se le considera como empresa estatal, estará adscrita a la administración nacional y si tiene el carácter de sociedad de economía mixta estará simplemente vinculada; cada una de estas situaciones tiene su reglamentación propia que indica el grado de tutela buscado por el legislador. En cuanto a los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, constituidos con fondos públicos en su totalidad, puede el legislador modificar su naturaleza jurídica libremente y establecer la tutela que la conveniencia exija.

No ocurre lo mismo con las sociedades de economía mixta, en las que si bien el legislador autoriza su creación y señala los estatutos básicos, el hecho de que su patrimonio se forme con fondos públicos y privados, requiere el concierto de todos los aportantes para su modificación, expresado según sus propios estatutos que deben contenerse en escritura pública como toda sociedad comercial. Por esto el grado de tutela de las sociedades de economía mixta se encuentra en el acto o contrato de fundación (artículo 8º, Decreto 1050 de 1968).

Lo anterior es valedero para todas las entidades descentralizadas sean de constitución directa o de creación indirecta, ya que éstas deben determinar en sus propios estatutos a qué clase de entidad descentralizada pertenecen y a qué sector territorial deben su origen (Decreto 3130 de 1968 artículo 4º).

El solo hecho de la adscripción o vinculación del Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda, sin que en esta sentencia se tenga en cuenta el artículo 38 objeto de la demanda cuya acumulación se ha negado, no implica violación alguna del artículo 30 de la Constitución y es, por tanto, exequible, la norma en estudio.

La Corte considera que el literal j) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 no facultó al Gobierno para vincular el Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda; esa facultad, como se explicó en los puntos anteriores, se encuentra en el literal a) del mismo artículo 1º de la ley de facultades.

Igualmente considera la Corte que el literal k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 tampoco facultó al Gobierno para vincular el Banco Central Hipotecario al Ministerio de Hacienda por la razón anotada antes.

Empero, no se hace el estudio pertinente sobre la constitucionalidad de estos dos literales porque la Corte Suprema ya se ha pronunciado al respecto en sentencia de esta misma fecha.

Estas razones sirven de fundamento a la Corte Suprema para que, previo estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación, en Sala Plena,

Resuelva:

1º Es EXEQUIBLE el punto 3.5 del número III del artículo 3º del Decreto 80 de 1976.

2º En cuanto a los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, ESTÉSE a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Adán Arriaga Andrade (Conjuez), *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto

Considero que la demanda adolece de graves defectos técnicos, como lo anota el Procurador General de la Nación porque contiene peticiones para que se declare la inexequibilidad de una norma en forma principal y la de otras subsidiariamente. No es admisible, a mi juicio, condicionar el conocimiento de la Corte para decidir sobre la inexequibilidad de una norma al concepto que ella tenga sobre la constitucionalidad de otra, pues si decide previamente que la primera es inexequible, no podría de acuerdo con la demanda pronunciarse sobre la segunda; si lo hace, obraría en contra de lo que pide el demandante, cuya iniciativa es la que le permite a la Corte ejercer el control jurisdiccional de las leyes que han sido acusadas. No se trata de exigirle a los ciudadanos un excesivo rigor técnico, sino que ellos deben presentar las demandas en los procesos constitucionales con seriedad, ajustándose a un mínimo de requisitos.

Dejo así salvado mi voto.

Fecha ut supra.

José Eduardo Gnecco C.

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL

Exequibilidad de la Ley 14 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 24 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 33.

El ciudadano Helmer Zuluaga Vargas ha presentado demanda de inexequibilidad contra la Ley 14 de 1979, cuyo texto es:

"LEY 14 DE 1979
"(marzo 5)

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º Los documentos de actuación oficial y todo nombre, enseña, aviso de negocio, profesión o industria, y de artes, modas, al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso de marcas exóticas registradas, se indicará, entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparados por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes.

"Artículo 2º A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia, no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros.

"Artículo 3º Autorízase a la Academia Colombiana de la Lengua para que invierta las sumas que actualmente tiene en su poder, procedentes de los premios Vergara y Vergara, y Félix Restrepo, en publicaciones de la Corporación o adquisición de libros para la biblioteca.

"La convocatoria para el premio Félix Restrepo versará sobre Filología, Lingüística o Crítica Literaria.

"Cuando se declare desierto cualquiera de los mencionados concursos, el premio correspondiente se acumulará al del siguiente año.

"Artículo 4º Deróganse las disposiciones contrarias a la presente ley.

"Artículo 5º Esta Ley rige a partir de su promulgación". (*Diario Oficial* número 35226 de marzo 23 de 1979).

Los cargos de inconstitucionalidad presentados por el actor en sus varias y complejas demandas pueden enunciarse así, tomando un orden apropiado para la decisión correspondiente.

"I. *La ley tiene vicios de forma en su expedición.*

"Desarrolla así su criterio:

"*Los vicios de procedimiento.*

"La Ley 14 de 1979, adolece, además de los errores ya anotados, de tres vicios fundamentales, cometidos en materia grave a saber:

"1. La modificación del inciso primero del artículo primero, mediante la supresión de la expresión 'deportes', solo tuvo dos debates en la Cámara.

"El proyecto de ley ha debido, entonces, devolverse al Senado, antes de proceder a aprobar la ley modificada.

"Por tal razón, tal modificación no tuvo sino dos debates y no los cuatro ordenados por la Carta.

"2. La modificación esencial del sentido y alcance del inciso primero del artículo 1º mediante la inclusión o aumento de una coma (,), antes de la expresión, 'al alcance común'.

"En la Ley 2ª de 1960, se habló exclusivamente de *deportes al alcance común,* pero no de otras cosas.

"En la Ley 14 de 1979, se habla de:

"Profesiones al alcance común.

"Industrias al alcance común.

"Artes al alcance común.

"Modas al alcance común.

"Pues bien. A pesar de tal modificación fundamental hecha en la Cámara de Representantes, el proyecto no volvió al Senado, su lugar de origen.

"Por ello, tal modificación fundamental solo tuvo dos debates, en el Senado, cuando ha debido tener los cuatro que exige la Carta.

"3. La modificación esencial del sentido del inciso segundo del artículo primero, al suprimir o eliminar la primera coma que aparece inmediatamente después del complemento circunstancial, que inicia el inciso, y antes de la expresión 'marcas exóticas ...' a saber 'en este último *caso* (sic) de marcas exóticas ...'.

"Con ello se alteró sustancialmente el sentido y alcance".

Estos vicios, en la formación de la ley, dice el actor, contrarían los artículos 56, 81 y 85 de la Constitución que regulan el proceso de expedición de una ley.

Se enuncia este cargo de primero y así se estudiará porque si es viable hace innecesaria toda otra consideración sobre toda o parte de la ley impugnada.

II. *Incompetencia del Congreso para legislar sobre marcas comerciales.*

Resumen del cargo.

Dice el actor:

"El cargo puede resumirse diciendo que los artículos constitucionales señalados como infringidos, expresamente prohiben al Congreso inmiscuirse en asuntos referentes a marcas comerciales, expresamente regulados por la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, pues se trata de asuntos que son de privativa competencia de otros poderes, como efectiva y constitucionalmente lo son las autoridades del Acuerdo de Cartagena.

"Sobra anotar que tales Acuerdo y Decisión cobraron vigencia en Colombia con anterioridad a la expedición de la ley acusada de inconstitucionalidad, razón por la cual el Congreso de Colombia perdió competencia legislativa para regular, en particular, los asuntos o materias referentes a marcas comerciales, ya expresamente regulados por la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena".

III. *Falta de correspondencia entre el título de la ley y su contenido.*

"El engaño o falsa correspondencia parcial o correspondencia no precisa entre el título de la ley y el contenido del proyecto.

"1. *La precisión exigida*

"De la primera parte o párrafo del artículo 92, en concordancia con la primera parte o párrafo del artículo 77 de la Constitución, se deduce claramente que el título de las leyes debe guardar relación de precisión respecto del contenido del proyecto, contenido que, a su vez, deberá referirse a una misma materia.

"2. *El contenido genérico y los contenidos específicos.*

"El título de la Ley 14 de 1979 no cumple, en materia grave, tales exigencias constitucionales, tanto por defecto, como por exceso, como luego se verá.

"Digo en materia grave, porque el título de la Ley 14 de 1979 *precisa o determina o delimita o extiende o amplía* su contenido genérico o ma-

teria general solamente a dos específicos contenidos o dos específicas materias, así:

"Ley 14 de 1979, marzo 5, 'por medio de la cual: a) se restablece (sic) la defensa del idioma español. b) Se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua'.

"De la exposición de motivos se deduce, claramente, que lo que se quiere restablecer es la vigencia de la supuestamente derogada Ley 2ª de 1960.

"3. *El contenido o materia de la Ley 2ª de 1960, en materia de marcas, nombres y enseñas comerciales.*

"De tales tres asuntos, la Ley 2ª de 1960 reguló exclusivamente los siguientes:

'a) *Los nombres* comerciales o industriales.

'b) *Las enseñas* comerciales.

'4. *Las marcas comerciales, como asunto expresamente excluido por la Ley 2ª de 1960.*

El inciso II de la Ley 2ª de 1960, tuvo una redacción totalmente diferente de la redacción del actual inciso II de la Ley 14 de 1979".

IV. *Violación de derechos adquiridos.*

Dice el actor:

"El cuarto cargo

"La violación de los derechos anteriormente adquiridos, en materia de marcas comerciales.

"1. El artículo 30 de la Constitución protege los derechos adquiridos.

"2. Los derechos sobre las marcas comerciales constituidas por palabras o voces o vocablos o términos exóticos o pertenecientes a otros idiomas o lenguas o lenguajes, como marcas ya adoptadas al amparo de la legislación anteriormente existente, han sido vulnerados por la Ley 14 de 1979, en sus dos primeros artículos.

"3. El sentido y alcance de tales artículos, en cuanto comprensivo de las marcas comerciales no constituidas por voces o palabras típicamente españolas o castellanas, viola los derechos previamente adquiridos, ya sea en las marcas simplemente usadas, ya sea en las registradas, ya sea en aquellas cuyo registro simplemente se ha solicitado.

"No distingue la Ley 14 entre las marcas que se empleen o adopten a partir de la vigencia de la ley, por un lado, y *las ya adoptadas o empleadas* mediante uso, registro o solicitud, por el otro.

"La retroactividad de dicha ley es violatoria, entonces, del artículo 30 y del artículo 16, pues el legislador ha debido proteger tales bienes".

Y agrega:

"La expropiación sin cumplimiento de los requisitos constitucionales.

"1. En verdad, cabe sostener que la prohibición de uso de las marcas exóticas o extranjeras, previamente adoptadas mediante uso, registro o solicitud de registro, implica una expropiación de tales bienes incorporales.

"2. No aparecen cumplidos los requisitos constitucionales ya sea de la definición previa de los motivos de utilidad pública o de interés social, ya sea de la sentencia judicial, ya sea de la indemnización previa, ya sea de la votación cualificada, exigidos por el artículo 30 cuando de expropiaciones se trata.

"3. Dicha violación constitucional nace de los citados artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979, pues prohiben toda nueva apropiación, y dejan *sin valor cualquier apropiación anterior* de tales bienes incorporales denominados marcas, en cuanto constituidas por palabras no típicamente castizas o castellanas o españolas, o hispanas".

Finalmente la demanda se encamina a obtener no sólo una declaración parcial de inexequibilidad en un expresado sentido, sino "una definición negativa de su objeto, es decir, mediante la exclusión expresa de los asuntos específicamente diferentes ..."

Precisa su concepto así:

"Petitum.

"1. *La acusación o acusaciones de inconstitucionalidad.*

"Pido que, mediante sentencia, se declare lo siguiente:

"Que son inexequibles las siguientes disposiciones de la Ley 14 de 1979, en cuanto integrantes o constitutivas de la *proposición jurídica completa* que se refiere únicamente a marcas comerciales, así:

"a) Artículo 1º, inciso primero, en cuanto se le da el sentido y alcance de prohibir el uso y registro de marcas comerciales en idiomas o lenguas o lenguajes distintos de la lengua española,

pero exclusivamente en cuanto al signo, objeto de marcas comerciales se refiere.

"b) Artículo 1º, inciso segundo, en cuanto se le da el sentido y alcance de referirse directamente a las marcas comerciales para efectos de exigir su pronunciación o traducción españolas, de ser posible, pero solamente en cuanto al signo, objeto de marcas comerciales se refiere.

"c) Artículo 1º, inciso tercero, en cuanto se le da el sentido y alcance de referirse, también, a las marcas comerciales, para efectos de impedir su uso o registro en idiomas o lenguajes no españoles, pero únicamente en cuanto al signo de las marcas se refiere.

"d) Artículo 1º, inciso cuarto, en cuanto se le da el sentido y alcance de prohibir el uso o registro de marcas comerciales, en idiomas o lenguas o lenguajes distintos del español o castellano, pero exclusivamente en cuanto al signo, objeto de la marca se refiere.

"e) Artículo 2º, en cuanto se le da el sentido y alcance de referirse a las marcas comerciales, para efectos de prohibir su adopción o empleo, ya sea mediante su registro, ya sea mediante su simple solicitud de registro, ya sea mediante su simple uso sin registro ni solicitud de registro, ya sea mediante su uso en ejercicio del derecho de uso exclusivo que concede el registro, pero exclusivamente en cuanto al signo verbal (escrito o pronunciado), objeto de marcas comerciales, se refiere".

2. *Asuntos expresamente excluidos de la acusación.*

"Una vez definido, en forma positiva, cuál es el sentido y alcance de la acusación de inconstitucionalidad, la captación clara y distinta de dicho petitum, hace necesario su determinación precisa, mediante una definición negativa de su objeto, es decir, mediante la exclusión expresa de los asuntos específicamente diferentes, no relacionados con dicha acusación.

"Quedan excluidas, entonces, de tal acusación de inconstitucionalidad todas las normas que contienen la citada prohibición en asuntos diferentes o distintos del signo constitutivo de marcas comerciales, a saber:

"a) Los documentos de actuación oficial.

"b) Los *nombres* comerciales, o, con mayor precisión, el signo constitutivo de los nombres comerciales.

"c) Las *enseñas* comerciales, o, con mayor precisión, los signos objeto de las enseñas comerciales.

"d) Los *avisos* de simple información, que rodean o explican o describen ya sea un nombre, ya sea una enseña, ya sea una marca comerciales.

"e) Las explicaciones pertinentes al producto o servicio objeto de la marca en cuestión, ya sea las referentes a la naturaleza o cualidades del producto o servicio, ya sea las referentes a aspectos de simple publicidad o propaganda o información a cerca de los productos o servicios objeto de la marca.

"f) El nombre genérico o denominación usual *del producto o servicio,* objeto de las *marcas,* lo mismo que las palabras o vocablos exclusivamente descriptivos del producto o servicio.

"g) El nombre genérico o denominación usual de las actividades propias del establecimiento comercial, objeto de la *enseña* comercial, lo mismo que las palabras o vocablos exclusivamente descriptivos de tales actividades o negocios.

"h) El nombre genérico de las actividades o negocios constitutivos del objeto *social* de las *sociedades* lo mismo que las voces, vocablos, términos o palabras exclusivamente descriptivos de tal objeto social".

La Corte considera separadamente estos cargos:

I. *Vicio en la formación de la ley.*

Respecto a la elaboración de la Ley 14 de 1979 aparece lo siguiente en las pruebas oportunamente solicitadas y allegadas al expediente.

"1ª Con fecha 5 de agosto de 1977 fue recibido para trámite en la Secretaría de la Comisión Quinta del Senado de la República un proyecto de ley al que correspondió el número 8, cuyo texto dice:

"PROYECTO DE LEY NUMERO 8 DE 1977

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo 1º Los documentos de actuación oficial, y todo nombre, enseña, aviso de negocio profesión o industria, y de artes, modas, o deportes al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por

constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso, de marcas exóticas registradas, se indicará, entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparados por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes.

"Artículo 2º Autorízase a la Academia Colombiana de la Lengua para invertir las sumas que tiene en su poder, procedentes de los premios Vergara y Vergara y Félix Restrepo, y los que en el futuro tenga en depósito por declararse desiertos los premios respectivos, en publicaciones de la corporación, en la adquisición de libros para la biblioteca y de elementos para funcionamiento.

"Artículo 3º Derógase el artículo 584 del Código de Comercio y quedan modificadas todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley.

"Artículo 4º Esta ley rige desde su sanción".

De la exposición de motivos se toma lo siguiente:

"Honorables Senadores:

"La Ley 2ª de 1960 sobre defensa del idioma español fue dictada con ocasión de la reunión en Bogotá del Tercer Congreso de Academias de la Lengua Española. Recibió entonces numerosos elogios en los países hispanoamericanos y se estimó como estatuto ejemplar en la lucha por la conservación del idioma común.

"Al promulgarse el Código de Comercio en 1971, el artículo 584 estableció un principio contrario al que inspiró la expedición de la Ley 2ª de 1960, pues permitió emplear como marcas, denominaciones expresadas con palabras de cualquier idioma, cuando la Ley 2ª prescribía el español.

"....

"Resulta evidente que uno de los medios más eficaces para destruir la pureza de una lengua, y hasta para socavarla en su estructura, consiste en el empleo en el comercio de giros y palabras de un idioma extraño. Si las necesidades del comercio obligan a los hablantes al continuo empleo del idioma foráneo, subrepticiamente irá penetrando éste para adueñarse de la vitalidad del propio.

"La Ley 2ª de 1960 pretendió cegar una de las más peligrosas fuentes de contaminación del idioma al imponer la obligación de enunciar las marcas en español, salvo naturales excepciones, como las marcas que consisten en apellidos foráneos o en nombres industriales de la misma naturaleza.

"No es creíble que la necesidad del cambio, frase tan repetida en diferentes zonas nacionales, vaya hasta los propios campos del idioma. Por el contrario, si queremos conservar personalidad propia de nación soberana y dueña de sus destinos, es forzoso luchar por la conservación de los valores que nos aglutinan, que nos atan a un pasado de gloria, y que nos vinculan a un futuro de progreso, producto de nuestro esfuerzo y de nuestra autonomía.

"Uno de esos valores, lazo de unión y de mutua inteligencia, es el cifrado en la lengua patria".

2ª En la Comisión Quinta del Senado fue aprobado el proyecto con las modificaciones sugeridas por el ponente el 28 de noviembre y en esa forma pasó a la sesión plenaria en donde también fue aprobado con fecha 16 de diciembre de 1977.

3ª El proyecto aprobado en el honorable Senado quedó así:

"PROYECTO DE LEY NUMERO 8 DE 1977

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"Decreta:

"Artículo primero. Los documentos de actuación oficial, y todo nombre, enseña, aviso de

negocio, profesión o industria, y de artes, modas 'o deportes' al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso, de marcas exóticas registradas, se indicará, entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparados por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable, llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes.

"Artículo segundo. A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia, no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros.

"Artículo tercero. Autorízase a la Academia Colombiana de la Lengua para que invierta las sumas que actualmente tiene en su poder, procedentes de los premios Vergara y Vergara, y Félix Restrepo, en publicaciones de la Corporación o adquisición de libros para la biblioteca". La convocatoria para el premio Félix Restrepo versará sobre Filología, Lingüística o Crítica Literaria.

Cuando se declare desierto cualquiera de los mencionados concursos el premio correspondiente se acumulará al del siguiente año.

"Artículo cuarto. Deróganse las disposiciones contrarias a la presente ley.

"Artículo quinto. Esta ley rige a partir de su promulgación".

4ª Remitido el proyecto a la Cámara de Representantes, fue aprobado en sesión del 7 de diciembre de 1978, con la supresión de las palabras "o deportes" en cuyo lugar se colocó una coma y se suprimió la coma en el inciso segundo después de la frase "en este último caso". La supresión de las palabra "o deportes" tuvo origen en proposición aprobada en dicha Comisión.

El artículo 1º de la ley, tal como fue aprobado en la Comisión dice:

"Artículo primero. Los documentos de actuación oficial, y todo nombre, enseña, aviso de negocio, profesión o industria, y de artes, modas, al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso de marcas exóticas registradas, se indicará, entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparados por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes".

En igual forma se aprobó en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el 12 de diciembre del mismo año.

5ª De la Cámara fue devuelto al Senado de la República con el siguiente oficio:

"República de Colombia. Cámara de Representantes. Bogotá, D. E., diciembre 13 de 1978. Oficio número 247. Señor doctor Guillermo Plazas Alcid, Presidente del honorable Senado. E. S. D. Señor Presidente: Acompañado de todos sus antecedentes, para que siga su curso legal en esa honorable Corporación, me permito remitir a usted, el proyecto de ley número 131 de 1977, Cámara, (Senado 8 de 1977), 'por la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua'. El anterior proyecto, fue discutido y aprobado por la honorable Cámara de Representantes, en los debates constitucionales que se verificaron en las sesiones de los días 7 y 12 de diciembre del presente año, sin modificaciones. Atentamente (firmado) Jorge Mario Eastman.

Presidente Cámara de Representantes. (Hay un sello)''.

6ª Con fecha 5 de marzo de 1979 el proyecto recibió la sanción presidencial.

El actor hace incidir los vicios de tramitación principalmente en la omisión de una palabra, en la colocación indebida de una coma y en la supresión de otra.

Presenta el cargo así:

''Tercer debate. En el *anal* (sic) número 45 de octubre 10 de 1978, aparece que el citado proyecto número 8 del Senado, pasa a ser el número 131 de la Cámara.

''En dicho *anal* (sic) aparece lo siguiente:

I. En el artículo 1º, inciso 1º aún no ha sido eliminada la expresión *o deportes* al alcance común.

''II. En el artículo primero, inciso primero aún no ha sido puesta, como signo de puntuación, una coma inmediatamente después de Modas.

''III. En el artículo primero, inciso segundo, aún no ha sido eliminada, como signo de puntuación, la coma puesta inmediatamente después de la expresión, 'en este último caso, (sic) de marcas ...' ''.

''5. En el *anal* (sic) número 102 de diciembre 20 de 1978, aparece lo siguiente:

''I. En el artículo primero, inciso 1º, aparece que se *suprimió por primera vez,* la coma, como signo de puntuación, antes de la expresión 'deportes' ''.

''II. En el artículo primero, inciso I, se introdujo, *por primera vez,* la coma, como signo de puntuación, antes de la expresión 'al alcance común' ''.

''III. En el artículo primero, inciso 2º, se suprimió, *por primera vez,* la coma puesta, como signo de puntuación, antes de la expresión de marcas exóticas registradas ...''.

Además, dice, que se cambió, en el último artículo la palabra sanción, por promulgación, quedando así: ''Esta ley rige desde su promulgación''.

Como lo afirma el actor y aparece en las pruebas agregadas al expediente, la ley acusada tuvo como finalidad la defensa del idioma español, precisando con mayor o menor extensión su radio de acción, preferencialmente en el aspecto comercial, según criterio de la Academia Colombiana de la Lengua.

Este propósito buscado con la expedición de la Ley 2ª de 1960, fue desvirtuado con la expedición del Código de Comercio, en cuyo artículo 584 se permitió emplear como marcas, denominaciones expresadas con palabras de cualquier idioma, cuando la Ley 2ª prescribía el español.

Las modificaciones anotadas por el actor fueron introducidas en la nueva ley voluntariamente por el legislador que es soberano para trazar normas obligatorias que rijan la conducta social y si la expresión de esas normas hace parte de la autonomía legislativa, la facultad de puntuar es inherente a la de expresión; los cambios de sentido en la ley hacen parte de la atribución constitucional de ''interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes''.

A este propósito anota el Procurador General:

''Acerca de las modificaciones que sufrió el proyecto inicial se anota: es sabido que las Comisiones Permanentes de las Cámaras están autorizadas para introducir modificaciones a los proyectos de ley y que si ellas no son sustanciales sino, como ocurre en la mayoría de los casos, están dirigidas a completar su contenido, o aclararlo, a organizar el articulado, a modificar su redacción, etc., no se requiere que el proyecto se devuelva para iniciar un nuevo trámite. Si así no fuera la labor legislativa se haría imposible, la más mínima alteración, el más pequeño cambio, darían al traste con cualquier proyecto de ley, y lo que es más grave, se estaría privando a los integrantes de las Comisiones Permanentes de las Cámaras de toda iniciativa de mejoramiento o complementación''.

También es función del legislador determinar la vigencia de la ley que puede ser desde su sanción o más ajustadamente a la Carta desde su promulgación.

La totalidad del texto de la Ley 14 de 1979, sufrió los debates exigidos en el estatuto supremo, sin que la supresión de una palabra pueda ocasionar vicio constitucional.

No se violaron los artículos 56, 81 y 85 de la Carta.

II. *Incompetencia del Congreso para legislar sobre marcas comerciales.*

a) La Constitución Política de la República de Colombia solamente contiene una pauta que

es a la vez límite para la actividad parlamentaria en representación de la nación: "los individuos de una y otra Cámara representan a la nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común" dice el artículo 105.

El artículo 76 del estatuto no es taxativo de las atribuciones que la Carta atribuye al Congreso y que éste ejerce por medio de leyes; y si este artículo faculta al legislador para regular el comercio exterior, razón de más para que pueda o le corresponda expedir toda normatividad en relación al comercio interior, sin otro límite que la justicia y el bien común.

Empero, el actor afirma que el Congreso no tiene competencia para legislar sobre las marcas comerciales porque esta materia es de exclusiva competencia de las autoridades del Acuerdo de Cartagena, las que han expedido la Decisión 85 "sobre reglamento para la aplicación de las normas de propiedad industrial", decisión adoptada por el Decreto 1190 de 1978, (junio 26) y cuyo artículo 58, literal j) "trae el principio contrario, es decir, la prohibición de usar en español, por parte de terceros, las marcas registradas en otro idioma. Lo permitido es la marca en idioma extranjero y lo prohibido es precisamente su traducción ...".

b) El Congreso de Colombia, en ejercicio de su soberanía, ha expedido la Ley 14 de 1979 (marzo 5) "por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia de la Lengua".

La citada ley tuvo origen parlamentario, sufrió el trámite constitucional, y fue sancionada por el Presidente de la República. Nada en ella sugiere que se trate de un convenio internacional, menos de un tratado público, los que se estudian, proponen y celebran por el Jefe del Estado o su representante con plenos poderes, se aprueba o imprueba por medio de una ley y finalmente se hace el canje de ratificaciones para que entre en vigencia. Ninguno de estos trámites aparece en la ley en mención.

Es, por consiguiente, un acto del legislador en ejercicio de su competencia constitucional.

Igualmente, la Corte es competente para conocer de ese acto, con base en el artículo 214 de la Carta.

c) Finalmente, aunque la ley contenga alguna normatividad que podría ser objeto de una convención, la función de la Corte en su misión de guardiana de la Constitución no es confrontar las leyes o decretos con los tratados públicos para decidir sobre la constitucionalidad de sus disposiciones. La Corte es guardiana de la Constitución y no se le encomienda la guarda de los Tratados Públicos; excedería sus funciones si asumiera una actitud que en ningún precepto la Carta le asigna.

En sentencia de 28 de febrero de 1973, la Corte dijo:

"De otra parte, cabe recordar que ningún texto de la Constitución permite a la Corte conocer de demandas sobre la exequibilidad constitucional de las leyes o determinados decretos por ser incompatibles con cláusulas de tratados públicos. La inexequibilidad de tales actos de derecho interno, solo es posible, conforme a nuestros ordenamientos sobre la jurisdicción constitucional, cuando se da violación de la Carta misma. Los asuntos que pueda suscitar ante los jueces una incompatibilidad entre actos del Estado y obligaciones que a este impongan convenios internacionales, consisten en problemas de aplicación de la ley frente a reglas, también de mérito legal, consignadas en pactos internacionales debidamente ratificados. Esos conflictos no han sido previstos para ser resueltos por medio de la competencia especialísima que la Carta confiere a esta corporación para decidir sobre la exequibilidad de las leyes y algunos decretos cuando se le acusa por inconstitucionales, no por opuestos a tratados".

"Las demandas de inexequibilidad intentadas ante la Corte por violación de tratados no son admisibles, deben rechazarse". (*Gaceta Judicial*, Tomo CXLIX-CL número 2390/91, página 84).

No hay violación de los artículos 78-2, 76-18 inciso 1º número 120-20 de la Carta.

III. *Falta de correspondencia entre el título de la ley y su contenido.*

Como ya se transcribió, el actor afirma que "el título de la Ley 14 de 1979 precisa o determina o delimita o extiende o amplía su contenido genérico o materia general solamente a dos específicos contenidos o dos específicas materias", así:

"LEY 14 DE 1979

"(marzo 5)

"por medio de la cual: a) se restablece (sic) la defensa del idioma español; b) se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"De la exposición de motivos se deduce claramente que lo que se quiere restablecer es la vigencia de la supuestamente derogada Ley 2ª de 1960".

Con acierto se refiere el actor a "la supuestamente derogada Ley 2ª de 1960", porque de ese estatuto solo el artículo 1º fue derogado tácitamente por el artículo 584 del Código de Comercio al permitir emplear como marcas comerciales "palabras de cualquier idioma" lo que era prohibido en la citada Ley 2ª; las demás normas de dicha ley conservan su vigencia.

Por esta razón el título de la Ley 14, en cuanto dice "se restablece la defensa del idioma español", corresponde exactamente al contenido de los artículos 1º y 2º de la misma ley, sin que pueda exigirse que corresponda al contenido de la Ley 2ª de 1960.

Igualmente el artículo 3º de la ley es desarrollo de la segunda parte del título que dice "y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua".

Si hubo modificaciones al proyecto de la ley acusada y ésta no se ciñó a la ley que sirvió parcialmente de motivo para su expedición, es apenas el ejercicio por el Congreso de la atribución 2ª del artículo 76 de la Carta.

Al respecto anota la Procuraduría General en su concepto:

"Evidentemente la ley acusada tuvo como finalidad y así lo consigna, 'restablecer la defensa del idioma español', pero es obvio que el alcance de ese término no es, ni podía emplearse en el sentido de copia textual o reproducción de la Ley 2ª de 1960. Tal labor mecánica, semejante exigencia no puede hacerse jamás al legislador porque su poder da para que, si lo desea, reviva postulados de una ley que juzga derogada, o modificada con iguales, parecidos o diferentes términos gramaticales. Tampoco tiene limitación para extender o restringir su órbita de aplicación en la forma que lo estime conveniente ni para introducir nuevas normas que la complementen o aclaren.

"No ve este Despacho la razón para la reiterada comparación del demandante entre la ley acusada y la 2ª de 1960. Una fue aquélla y otra ésta, máxime cuando por parte alguna la reciente ley dice: por la cual se copia textualmente la Ley 2ª de 1960. Y menos aún encuentra la razón de inconstitucionalidad por este aspecto".

En cuanto a la unidad de la materia requerida en el artículo 77 de la Carta para todo proyecto de ley, debe observarse que la defensa del idioma español es inseparable de la entidad encargada de la guarda del idioma y la literatura patrios, la Academia Colombiana de la Lengua, cuerpo consultivo del Gobierno para cuanto se relaciona con este objetivo y el fomento de las letras, según los términos del artículo 2º de la Ley 2ª de 1960, disposición vigente aún.

Esta vinculación de fácil comprensión, hace que la materia de la ley sea una sola y que el título de la Ley 14 corresponda precisamente al contenido de la misma.

A propósito de la autorización conferida a la Academia de la Lengua, debe observarse que se trata de los premios nacionales José María Vergara y Vergara, y Félix Restrepo, S. J., creados por las Leyes 35 de 1931 y 52 de 1966, respectivamente, con erogaciones del Tesoro Público. Estas leyes, por la fecha de su expedición, no están sujetas a las restricciones de iniciativa gubernamental en cuanto al gasto público, establecido en la Reforma Constitucional de 1968.

No hay infracción de los artículos 77 y 92 de la Constitución.

V. *Violación de derechos adquiridos:*

"La aplicación de la ley acusada, en todos los aspectos que reglamenta, tendrá lugar hacia el futuro sin desconocer derechos adquiridos con justo título, no solamente en cuanto a los creados por leyes civiles sino también por actos administrativos. Expresamente se hace la salvedad pertinente en el artículo segundo de la ley en donde se precisa que la prohibición es obligatoria 'a partir de la vigencia de la ley', la que tendrá lugar con la promulgación correspondiente".

No hay violación de los artículos 16 y 30 de la Constitución.

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

Resuelve:

Es EXEQUIBLE la Ley 14 de 1979, "por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro.

Aunque comparto la decisión mayoritaria salvo el voto por las razones no acogidas que expuse en el proyecto derrotado. Allí se escribió:

La jurisprudencia acerca del Pacto Andino.

En la sentencia de 26 de julio de 1971 que resolvió sobre la demanda del ciudadano James W. F. Raisbeck sobre exequibilidad del Decreto 1246 de 1969 por el cual el Gobierno Nacional aprobó el Acuerdo de Integración Subregional Andino, la Corte consideró que este convenio no era consecuencia necesaria del Acuerdo de Montevideo o Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y que por tanto no siendo emanación de aquel pacto el nuevo debería ser sometido a los trámites constitucionales previstos o sea a la aprobación por el Congreso Nacional. Sin embargo, como después de dictado el decreto demandado se produjo el canje de ratificaciones, la Corte consideró que habían nacido vínculos contractuales imposibles de desatar unilateralmente y que aunque el medio natural habría sido la expedición de la ley aprobatoria, la Corte no era competente para anular el decreto.

Posteriormente el Gobierno Nacional sometió a la aprobación del Congreso el mismo texto del acuerdo que fue incorporado al derecho interno por la Ley 8ª de 1973. Los artículos 2º y 3º de esa ley fueron posteriormente declarados inexequibles por considerar que una vez aprobado el acuerdo, la incorporación de las decisiones que se adoptaren deberían ser sometidas a las reglas mismas del acuerdo, incorporadas al derecho interno por cualquier medio apto que el Gobierno juzgare conveniente y no necesariamente por medio de leyes.

De está manera no se produjeron dos sentencias doctrinariamente contradictorias sino al contrario, complementarias. Por la primera se declaró la necesidad de que acuerdos o convenios internacionales sean sometidos a los trámites previstos en la Constitución para que puedan crear obligaciones para Colombia y en la segunda se indicó que aprobados los acuerdos, el cumplimiento de las obligaciones pactadas corresponde hacerlo efectivo al Gobierno Nacional por los medios que juzgue más aptos.

Según la jurisprudencia tradicional de la Corte, solo momentáneamente desconocida o variada para algún caso singular, los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados después, no pueden ser examinados para decidir sobre su constitucionalidad, porque las obligaciones que de ellos surgen se imponen a todas las partes contratantes y no pueden resolverse sino por la guerra, que es la ausencia del derecho, o por el mutuo consentimiento o por la denuncia que alguna parte haga a la otra, según los términos y modos que el mismo contrato haya establecido.

La ley aprobatoria del tratado no es ley común derogable o modificable por el Congreso ni siquiera por iniciativa del Gobierno. La aprobatoria de tratados sólo formalmente es ley. Tiene por fin incorporar al sistema jurídico interno un acto libremente adoptado en ejercicio de la soberanía y de acuerdo con las competencias que la Constitución asigna al Gobierno para negociar con otros Estados o con entes jurídicos internacionales que no son Estados, y al Congreso la de aprobar (incorporar al derecho interno) o improbar lo pactado por el Gobierno. Si los tratados internacionales pudieran ser variados o contradichos por leyes posteriores a su ratificación y sin el consentimiento de las demás partes, no habría Estado extranjero dispuesto a negociar con Colombia. Lo anterior es síntesis de la tradicional doctrina mundialmente respetada por todas las naciones y construida y perfeccionada durante los últimos cuatrocientos años.

En la época contemporánea la tesis de la invulnerabilidad de los tratados se ha hecho más exigente con el surgimiento de los convenios multilaterales. Después de la primera guerra mundial, con el que dio vida a la Sociedad de las Naciones. Luego de la segunda guerra, los muchos pactos como el de las Naciones Unidas y organismos conexos, anexos y derivados.

Estos tratados multilaterales se han impuesto a la voluntad de los pueblos no como un límite de su soberanía sino como la moderna expresión de la misma. A tal punto se han acercado los Estados y las naciones que, sin sorpresa, han concluido que muchas tareas serán mejor cumplidas para el adelantamiento de todos, si las hacen en común, con autoridades supraestatales, voluntaria y necesariamente acatadas por las autoridades intraestatales. Podría decirse que tal acatamiento, aunque a veces haya mostrado algunas asperezas, en general y cada día más, ha sido alegre, vista la provechosa experiencia anterior.

Podría señalarse como el más destacado paso inicial y afortunado, después de la segunda guerra, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Su ejemplar eficiencia Friedman la comenta así: "La comunidad constituye un avance decisivo en la historia de las organizaciones internacionales, porque ha creado un órgano supranacional con poderes ejecutivos de gran alcance en materias que afectan profundamente las condiciones del mercado, los precios, el desarrollo de la producción, la libertad de trabajo y otras materias de fundamental interés en las industrias del carbón y el acero de los Estados asociados. La alta autoridad, que es el pilar de la organización, decide por mayoría". (El Derecho en una Sociedad en Transformación, página 475).

Debe mencionarse otro ejemplo interesante como es la Organización Mundial de la Salud que ha conseguido de todos sus afiliados que prácticamente son el mundo entero, adopten normas y procedimientos sanitarios uniformes. Nada hay más críticamente internacional como la salud. Agréguese la Organización Internacional de la Aviación Civil cuyo Código de navegación obliga a todos los estados asociados y es acatado por uno no asociado: la Unión Soviética. Sería impertinente callar sobre los deslumbrantes resultados de la Organización para la Cooperación Económica Europea, el Consejo de Europa y la Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea de los Seis. Aquende el Atlántico está la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, el Convenio Interamericano sobre los Derechos Humanos y el Pacto Andino.

Si los tratados son expresión auténtica de la soberanía, si obedecen a necesidades inocultables de las naciones y si en Colombia se incorporan al derecho interno por el modo o por la forma de la ley y si se acepta como parece inexcapable hacerlo, que el tratado internacional no puede derogarse ni modificarse unilateralmente, no puede concluirse que la ley aprobatoria de los tratados es una ley común, como las que se dictan, para que se cumplan no más allá de los límites del territorio. No lo es al contrario, cumplidos los requisitos constitucionales para su validez y posterior canje de ratificaciones, las obligaciones allí establecidas y los derechos reconocidos quedan incorporados al *sistema constitucional colombiano,* con más estabilidad que la de la misma Constitución o, más exactamente, que el Código Constitucional, porque éste puede variarse sin consultar con el extranjero y los tratados y convenios internacionales no.

"El artículo 214 de nuestro Código Constitucional enseña que a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda *de la integridad de la Constitución.* ¿Por qué dice la integridad y no solo la Constitución? Porque se está refiriendo al *sistema* constitucional que es un todo mucho más amplio que el texto del Código. Por ejemplo, en parte alguna de ese Código se consigna explícitamente la garantía de la igualdad ante la ley. Tampoco la de escoger domicilio, la de viajar de un lugar a otro o la de salir y entrar al territorio. Así es porque estas garantías y derechos son necesariamente coherentes con el *sistema doctrinal* que inspira nuestro estatuto fundamental escrito. Son derechos y garantías obvios y si una ley pretende desconocerlos y vulnerarlos será ley inconstitucional. Si se compara nuestro estatuto escrito constitucional con el Pacto sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Interamericano sobre la misma materia se hallará que la descripción de derechos y garantías allí descritos son más numerosos y más prolijos que los de nuestra Constitución. Eso no significa que hayan nacido para el derecho colombiano por virtud de aquellos documentos internacionales. No, ya moraban explícitos, pero no escritos, en la doctrina política que preside nuestro Estatuto en cuyo preámbulo se lee que con sus preceptos se aspira a "afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de

la justicia, la libertad y la paz''. Ahí está la doctrina, además acogida en el nombre de Dios.

No se aseguran los bienes de la justicia y mucho menos los de la paz, si se acepta que los tratados internacionales pueden ser contrariados por leyes comunes y éstas no puedan ser examinadas para dictaminar si son exequibles frente a nuestro *sistema constitucional.* Y tampoco se respeta aquella doctrina y su consecuente sistema, si por anticuado y erróneo concepto de soberanía, se desconoce el hecho flagrante mundial de la existencia del derecho supranacional cuyas obligaciones y derechos hayan sido libremente aceptados.

Esto siempre ha sido así por el principio de la unidad jurídica, ya expuesto por Vitoria, pero ahora es más nítido si se observa el inciso segundo del numeral diecisiete del artículo 76 de la actual codificación constitucional en donde se lee: ''Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados''. No era necesaria esta norma, porque de haberlo sido, Colombia no habría podido suscribir tratados antes de 1968. Pero es confirmatoria de nuestro principio general inmanente.

Para redondear el pensamiento, cae como agua pura en boca sedienta, la admonición de Edgardo Manotas Wilches, escrita cuando apenas terminaba la última guerra mundial: (El nuevo Derecho de Gentes, página 243, año de 1946).

La filosofía de Vitoria, que parte de la verdad absoluta de la solidaridad del género humano, y que, por tanto, arranca de la comunidad de naciones, se identifica con la doctrina monista unificadora del sistema jurídico universal, *mediante el proceso de subordinación de normas y de sistemas parciales, bajo el imperio de la primacía del Derecho de Gentes.*

Las rutas filosóficas ponen al internacionalista en la disyuntiva de optar, con todas sus consecuencias, por uno de los dos criterios enfrentados de Hegel y de Vitoria.

Si toma el camino de Hegel, acepta necesariamente las doctrinas voluntarias que erigen al Estado en entidad superior a la norma jurídica, como creador de ella que es. El Derecho Internacional, dentro de esta concepción, es el juguete de la razón de Estado, cuya secuela no puede ser otra que la política de la fuerza.

Si toma el camino de Vitoria, admite forzosamente el dogma cristiano de la unidad y solidaridad del género humano; y acepta que el Estado, como organización jurídica y política, no es sino una competencia atribuida por el Derecho de Gentes, representativo de la comunidad de naciones que habitan el orbe.

La jurisprudencia y el presente caso

El reglamento de propiedad industrial adoptado como decisión de la Comisión del Pacto Subregional Andino fue incorporado al derecho interno por el Decreto 1190 de 1978. En el artículo 58 se establece que no podrán ser objeto de registro como marcas ''la traducción de marcas registradas en otro idioma o de marcas extranjeras notoriamente conocidas, a no ser por sus titulares y, la traducción a otros idiomas de palabras no registrables''. El demandante considera que los dos preceptos transcritos fueron violentados por falta de competencia, por el artículo 2º de la Ley 14 de 1979 cuyo texto se reproduce de nuevo con algunas subrayas: ''A partir de la vigencia de la presente ley *y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia,* no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros''.

Entre las transcritas disposiciones del Decreto 1190 de 1978 y de la Ley 14 de 1979 no hay oposición alguna y al contrario resulta claro que por la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena se ejerció la competencia de adoptar y promulgar el reglamento común para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, y si alguna materia similar o coherente no hubiese sido regulada por la decisión, se dejó a las partes la libertad para hacerlo. El Congreso de Colombia ejerció la parte de competencia que le dejó la Decisión 85 cuando promulgó la Ley 14 de 1979 que en nada contradice y antes confirma y complementa las regulaciones del Acuerdo. En cuanto al presunto desconocimiento de derechos adquiridos vale observar que tanto la Decisión 85 como la Ley 14 los protegen explícitamente porque regulan situaciones jurídicas futuras.

De lo expuesto se concluye que la disposición acusada es compatible con el régimen constitucional colombiano.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Salvamento de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica

Aceptado por la doctrina el concepto jurídico de "supranacionalidad", y reconocida como está la existencia del nuevo "derecho comunitario" o "derecho de la integración" y su compatibilidad con la Constitución, por la misma Constitución en el ordinal 18 de su artículo 76 y por la jurisprudencia tanto de la Corte como del Consejo de Estado y, de consiguiente, admitida también la prevalencia de aquél sobre el derecho interno, e igualmente la posibilidad de la vigencia directa o inmediata de sus normas y decisiones derivadas o secundarias, así como su consecuente exclusión del control jurisdiccional de constitucionalidad, hay que aceptar necesariamente que el proceso de integración económica, aunque dentro del marco del derecho internacional clásico, implica que los Estados miembros del grupo transfieren en favor de los órganos comunitarios para que las ejerzan conjuntamente en su nombre competencias legislativas, administrativas o jurisdiccionales o, si se quiere, como dicen otros les trasladen "soberanía". El derecho de la integración viene a ser así derecho propio de los Estados integrados y común a todos ellos, por lo cual no requiere procedimientos especiales de incorporación expresa y obliga a los funcionarios nacionales a darle aplicación con preferencia sobre las normas de derecho interno.

En razón de estos principios y por las consideraciones que agrego, con respeto por la mayoría de la Corte, formulo este disentimiento.

Cuestión preliminar a la de fondo, es la determinación de la competencia de la Corte para conocer de esta demanda. Aunque se trata, aparentemente, de juzgar la validez constitucional de una ley común cuyas dos primeras regulaciones se refieren a la defensa del idioma, esto es, de una norma de derecho interno, la verdad es que no se puede concluir si es exequible o inexequible sin un necesario conocimiento y análisis de una norma extraconstitucional como es el Acuerdo que creó el Grupo Subregional Andino, aprobado por la Ley 8ª de 1973.

Quiérase o no, la legislación sobre el empleo restringido o la prohibición del uso, de las palabras extranjeras toca con las actividades de las empresas económicas. Por lo mismo, afecta el denominado "Derecho Marcario". Y, como según el citado Acuerdo, esta materia específica fue atribuida expresamente, para efecto de la integración económica buscada, a la capacidad reguladora de los órganos supranacionales del Grupo, definir si en este campo subsiste la competencia legislativa del Congreso colombiano total o parcialmente o si pertenece al derecho comunitario o de la integración, plantea un asunto que no es de estricta jurisdicción nacional como la que corresponde a la Corte.

Dicha cuestión se torna más intrincada y conflictiva si se tiene en cuenta que la competencia nombrada ya fue ejercida, puesto que la Comisión del Acuerdo expidió la Decisión 85, incorporada hoy a nuestro derecho positivo por el Decreto 1190 de 1978, de modo que actualmente sus disposiciones son aplicables y de forzoso cumplimiento para las autoridades colombianas y las personas sometidas a sus leyes.

La jurisdicción constitucional de la Corte solo alcanza para definir incompatibilidades normativas entre la Constitución colombiana y las leyes nacionales. No puede extenderse a la confrontación entre disposiciones de derecho interno y normas de derecho supra o extraconstitucional, como sucede en el caso que se estudia. Tal problema solo puede ser resuelto en organismos del mismo nivel de aquel en el cual tuvo origen la norma que debe prevalecer, y desatar el conflicto normativo mediante procedimientos interestatales, pero no unilateralmente por decisiones de órganos de uno de los Estados miembros del grupo integrado.

Se puede, pues, concluir que la Corte no conoce de violación de tratados públicos, ni de las leyes que los aprueban y contienen, porque esas infracciones no configuran violaciones de la Constitución, y por su origen extra, supra, o transconstitucional, escapan a la jurisdicción nacional de la Corte.

Debe observarse que si bien las disposiciones de origen supranacional han sido incorporadas al derecho interno siguen, por su origen, manteniendo un rango jerárquicamente superior y prevalente sobre las demás normas del derecho positivo nacional. Por esto, entre otras consecuencias de aquel origen, las leyes aprobatorias de tratados públicos no son susceptibles de acción de inexequibilidad, en tanto forman parte y recubren el tratado que aprueban, ni son modificables ni derogables, como las demás leyes, por una ley ordinaria. Su contenido es obligatorio y se aplica de preferencia al de las leyes comunes. De ahí, que, también, en el presente caso la confrontación normativa debe ser hecha no directamente con la Constitución sino con la

Ley 8ª de 1973, contentiva y aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, frente a la Ley 14 de 1979, pues de la sola comparación entre ésta y los preceptos constitucionales no se puede obtener conclusión cierta sobre la validez de los artículos 1º y 2º que son los referentes a los derechos sobre normas y marcas comerciales.

No siendo, por tanto, admisible el control de constitucionalidad que opera mediante la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución, la aplicabilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 14 que se analiza, debe ser resuelta en cada situación concreta por las autoridades nacionales a quienes corresponda darles efectos, teniendo en cuenta el mandato formulado en el artículo 215 de aquel estatuto.

Por lo anterior, considero que la Corte no ha debido pronunciarse en el fondo sino inhibirse para decidir la cuestión planteada.

En lo referente a la validez constitucional del inciso primero del artículo 3º de la ley acusada, es pertinente observar no sólo que, de modo general, desde la vigencia del Acto legislativo de 1968, la iniciativa del gasto público, fue desplazada casi totalmente hacia la Rama Ejecutiva, y la ley acusada no tuvo origen gubernamental, sino también lo dispuesto en la segunda parte del artículo 207 de la Constitución en tanto prohibe transferir créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto, así como lo prescrito por el artículo 213 del mismo estatuto al prohibir "hacer traslaciones dentro del Presupuesto sino en las condiciones y por los trámites que la ley establece". Trámites y condiciones que no son otros que los establecidos por la ley orgánica del presupuesto. En consecuencia, como lo dispuesto en el citado inciso implica un cambio de destinación de dineros públicos, al autorizar directamente a la Academia Colombiana de la Lengua para efectuar tal cambio, al no haber tenido esta disposición origen gubernamental y quedar sin sujeción a lo prescrito en el artículo 207 mencionado, tal autorización es inconstitucional.

Luis Carlos Sáchica.

Salvamento de voto del Magistrado Héctor Gómez Uribe

(Ley 14 de 1979)

Mi salvamento de voto, respecto de la sentencia que declaró exequible la Ley 14 de 1979, es parcial, ya que apenas toca con el inciso 1º de su artículo 3º, que considero inexequible.

Sobre el particular participo del criterio expuesto en el estudio que presentó a consideración el Magistrado doctor Luis Carlos Sáchica, que dice:

"En lo referente a la validez constitucional del inciso primero del artículo 3º de la ley acusada, es pertinente observar no sólo que, de modo general, desde la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1968, la iniciativa del gasto público, fue desplazada casi totalmente hacia la Rama Ejecutiva, y la ley acusada no tuvo origen gubernamental, sino también lo dispuesto en la segunda parte del artículo 207 de la Constitución en tanto prohibe tranferir créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto, así como lo prescrito por el artículo 213 del mismo estatuto al prohibir 'hacer traslaciones dentro del presupuesto sino en las condiciones y por los trámites que la ley establece'. Trámites y condiciones que no son otros que los establecidos por la ley orgánica del presupuesto. En consecuencia, como lo dispuesto en el citado inciso implica un cambio de destinación de dineros públicos, al autorizar directamente a la Academia Colombiana de la Lengua para efectuar tal cambio, al no haber tenido esta disposición origen gubernamental y quedar sin sujeción a lo prescrito en el artículo 207 mencionado, tal autorización es inconstitucional".

En razón de tales consideraciones me separo, en el punto del pensamiento mayoritario.

Fecha ut supra.

Héctor Gómez Uribe.

Aclaración de voto

Así sea muy brevemente quiero explicar las razones de mi voto. Distingo dos situaciones: a) Un tratado que viola la Constitución Nacional; y, b) Un tratado que está conforme con la Constitución Nacional, pero al que afecta una ley.

1. La jurisprudencia tradicional de la Corte, con una que otra interrupción, se abstiene de examinar los tratados aprobados por el Congreso y debidamente ratificados, así pugnen éstos de manera abierta con la Carta.

Los argumentos ofrecidos para sustentar esta tesis no terminan por convencerme.

Se afirma que esto sería desconocer obligaciones que solo pueden anular la guerra, la denuncia, el mutuo consentimiento, etc. Además, el futuro diplomático aparecería incierto por el

temor a acordar con Colombia tratados que ulteriormente se ven afectados por una declaratoria unilateral de inconstitucionalidad de la ley que lo ha aprobado.

Pues bien, si los fracasos, las guerras, las competencias desleales en todos los campos, etc., fueran motivos excluyentes de las relaciones internacionales, al estado perpetuo de la humanidad sería el aislamiento y la insolidaridad. Sinembargo la historia registra la dolorosa realidad de lo primero, como también el constante y esperanzador esfuerzo por restablecer y ampliar los acuerdos de todo orden. Las revoluciones, los golpes de estado, son igualmente, acontecimientos que llevan incertidumbre a los tratados, como también las imposiciones y desventajas en su celebración.

Pero dejando de lado estas consideraciones, no puede negarse que lo tenido por circunstancia de inestabilidad (procurar el respeto a la Constitución Nacional) a la postre deviene en factor decisivo de seguridad. Porque no debe pasarse por alto que la violación de una Constitución, por medio de un tratado, crea para éste una situación de probable incumplimiento porque la nación afectada de este modo procurará siempre dar con el remedio que ponga fin a tan deprimente y agobiante estado de cosas. En cambio, cuando se sabe de la constitucionalidad de un tratado, éste ganará solidez, prestigio y responsabilidad indefinida. ¿Cómo aceptar que la Constitución no puede violarse por ley o mandato alguno expedido dentro del territorio, pero sí es susceptible de menoscabarse mediante convenio de esta naturaleza? Sería entender que hay otro instrumento, distinto al artículo 218 de la Constitución Nacional, para reformarla o para violarla impunemente, sin consecuencias.

La atribución de celebrar el Gobierno un tratado y la facultad de aprobarlo el Congreso, exige que no se contradiga la fuente que otorga esa atribución y facultad. Solo así puede entenderse su legitimidad y validez. Y ésto solo se consigue si se respeta la Constitución. El primer estudio, para garantizar la eficacia y duración de un tratado, debe enfocarse hacia las respectivas Constituciones, para no sembrar la semilla de su futuro desconocimiento. Si el principio de acatamiento a la Constitución, es aspecto fundamental que deben compartir los distintos signatarios, no se ve qué engaño pueda crearse, ni quién pueda llevar desventaja, ni qué perjuicio surja de ello.

Un tratado perdura en la medida que lo alienta y apoya la Constitución.

El respeto mutuo que impera en las relaciones internacionales, empieza por acatar las propias Constituciones.

Y esto no afecta la solidaridad internacional, ni vulnera la tesis monista de Vitoria, ni crea caos en las relaciones diplomáticas. Al contrario, las fundamenta en forma segura. ¿Acaso la posibilidad de denunciar un tratado constituye obstáculo para realizarlos, para fomentarlos, para fortalecerlos? La declaratoria de inconstitucionalidad sería calificado motivo para que el Gobierno procediera a este respecto, quedando a salvo los derechos y reparaciones a que haya lugar, siempre previstos en los tratados y en el derecho internacional.

No es pues la catástrofe anunciada lo que ocurre. Existen motivos reconocidos en el derecho internacional que se asimilan a una actividad como la que se recomienda. Y quedan, además, las mutuas negociaciones y las enmiendas posteriores que vuelvan las cosas a su estado normal y propio.

La celebración del tratado, por el Gobierno, y su aprobación, así como su canje, no inmuniza el acto celebrado de inconstitucionalidad. Si ésta se da, debe operar el remedio nacional de la preservación jurisdiccional de la Carta.

Los proyectos de Acto legislativo números 4 y 144 (Senado y Cámara, respectivamente), ordenaban que por la Corte Constitucional se emitiera "dictamen, a solicitud del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras Legislativas, sobre la constitucionalidad de los tratados o convenios internacionales", artículo 22,7; medida tan necesaria, que debió llevarse a requisito previo, siempre obligatorio, parece que lamentablemente se ha desechado. La doctrina continuará, entonces, debatiendo el tema.

2. Ahora, consecuente con este presupuesto, surge la tesis de defender, mediante la Constitución, los tratados que se acomodan perfectamente a ella. En otras palabras, cuando surje una ley que vulnere el tratado y éste no quebranta la Constitución, debe declararse su inconstitucionalidad por violación indirecta de ella, que manda el respeto a convenios de esta especial naturaleza.

Entonces, si la ley se aparta de los preceptos constitucionales, en cuanto a su modo de expedición o en cuanto a su contenido material que le debe servir de límite y alcanza a menoscabar

un tratado, aprobado éste, se repite, en armonía con la Carta Política, procede la declaratoria de inexequibilidad de esa ley.

3. El aspecto del Acuerdo Subregional Andino que se estudia en forma concreta, no vulnera la Constitución. Esto llevaría a que toda norma nacional que pueda afectarlo puede y debe eliminarse por inconstitucional. Pero además, como se indicaba en el estudio del Magistrado Lleras Pizarro, no existe contradicción alguna entre lo dispuesto por la Ley 14 de 1979 y la que señala a este respecto la Comisión del Pacto. De ahí que convenga su transcripción: " ... El reglamento de propiedad industrial adoptado como decisión de la Comisión del Pacto Subregional Andino fue incorporado al derecho interno por el Decreto 1190 de 1978. En el artículo 58 se establece que no podrán ser objeto de registro como marcas 'la traducción de marcas registradas en otro idioma o de marcas extranjeras notoriamente conocidas, a no ser por sus titulares y, la traducción a otros idiomas de palabras no registrables'. El demandante considera que los dos preceptos transcritos fueron violentados por falta de competencia, por el artículo 2º de la Ley 14 de 1979 cuyo texto se reproduce de nuevo con algunas subrayas: 'A partir de la vigencia de la presente ley y *sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia,* no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros'.

"Entre las transcritas disposiciones del Decreto 1190 de 1978 y de la Ley 14 de 1979 no hay oposición alguna y al contrario resulta claro que por la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena se ejerció la competencia de adoptar y promulgar el reglamento común para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, si alguna materia similar o coherente no hubiese sido regulada por la Decisión, se dejó a las partes la libertad para hacerlo. El Congreso de Colombia ejerció la parte de competencia que le dejó la Decisión 85 cuando promulgó la Ley 14 de 1979 que en nada contradice y antes confirma y complementa las regulaciones del Acuerdo. En cuanto al presunto desconocimiento de derechos adquiridos vale observar que tanto la Decisión 85 como la Ley 14 los protegen explícitamente porque regulan situaciones jurídicas futuras ...".

Entonces, sí puede darse la simultaneidad de legislaciones sin que se afecte el pacto y éste, en este en asunto tal, no pugna con la Constitución Nacional, no hay duda que la norma acusada es exequible y por eso he apoyado esta determinación de la Corte.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado.

Salvamento de voto del Magistrado José María Esguerra Samper

Discrepo del criterio de la mayoría de la Sala Plena al declarar ajustado a la Constitución el primer inciso del artículo 3º de la Ley 14 de 1979, por las razones que brevemente expongo a continuación.

Sea lo primero expresar que estoy en completo acuerdo con lo expuesto en la última parte del salvamento de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica que me permito transcribir enseguida.

"En lo referente a la validez constitucional del inciso primero del artículo 3º de la ley acusada, es pertinente observar no sólo que, de modo general, desde la vigencia del Acto legislativo de 1968, la iniciativa del gasto público, fue desplazada casi totalmente hacia la Rama Ejecutiva, y la ley acusada no tuvo origen gubernamental, sino también lo dispuesto en la segunda parte del artículo 207 de la Constitución en tanto prohibe transferir créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto, así como lo prescrito por el artículo 213 del mismo estatuto al prohibir "hacer traslaciones dentro del presupuesto sino en las condiciones y por los trámites que la ley establece". Trámites y condiciones que no son otros que los establecidos por la ley orgánica del presupuesto. En consecuencia, como lo dispuesto en el citado inciso implica un cambio de destinación de dineros públicos, al autorizar directamente a la Academia Colombiana de la Lengua para efectuar tal cambio, al no haber tenido esta disposición origen gubernamental y quedar sin sujeción a lo prescrito en el artículo 207 mencionado, tal autorización es inconstitucional".

Ya por otro aspecto, tengo información fidedigna que corresponde a mi propio recuerdo, que la cantidad de dinero que con cargo al Tesoro Nacional se destinó a la creación del premio nacional de literatura y ciencias "José María Vergara y Vergara" no se limitó a la señalada en el artículo 1º de la Ley 35 de 1931, sino que el doble de la misma la donó con ese fin la hija

menor de don José María, doña Ana Vergara de Samper.

En consecuencia, si en lugar de destinarse el producido de esa suma al otorgamiento del premio, como lo ordena la precitada Ley 35 aún vigente, la Academia Colombiana de la Lengua resuelve hacer uso de la autorización que le confiere el artículo 3º de la Ley 14 "en publicaciones de la corporación o adquisición de libros para la biblioteca", se quebrantaría ostensiblemente el artículo 36 de la Constitución Nacional.

La norma en cuestión dispone que "el destino de las donaciones intervivos o testamentarias hechas conforme con las leyes para fines de interés social, *no podrá ser variado ni modificado por el legislador* (se subraya). El Gobierno fiscalizará el manejo e inversión de tales donaciones".

En estos términos dejo consignado mi salvamento de voto en cuanto a la declaratoria de exequibilidad del inciso inicial del artículo tercero de la Ley 14 de 1979, ya que en lo demás estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte.

Fecha ut supra.

José María Esguerra Samper.

Corte Suprema de Justicia - Secretaría General.

Bogotá, nueve de octubre de mil novecientos setenta y nueve. Recibido en la fecha de la secretaría de la Sala Constitucional de la Corporación, sin la firma del Magistrado Hernando Rojas Otálora, quien se encuentra enfermo.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL

La Corte remite a sentencia del 24 de septiembre de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 34.

El ciudadano Manuel Pachón, presenta demanda de inexequibilidad contra el artículo 2º de la Ley 14 de 1979, cuyo texto es:

"LEY 14 DE 1979

"(marzo 5)

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"....

"Artículo 2º A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia, no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros".

Surtido el trámite correspondiente es el caso de resolver lo pertinente, previas las siguientes consideraciones:

Sobre la totalidad de la ley fue propuesta otra acción de inexequibilidad por el ciudadano Helmer Zuluaga Vargas, la que fue fallada ya por esta Corporación.

Como las decisiones de constitucionalidad son definitivas, no se ajusta a la técnica procesal hacer un nuevo estudio, mientras no haya otras normas con la misma fuerza constitucional que rijan la materia.

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

Resuelve:

En relación con la demanda propuesta por el ciudadano Manuel Pachón contra el artículo 2º de la Ley 14 de 1979, ESTÉSE a lo resuelto en sentencia de 24 de los corrientes.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica

Aceptado por la doctrina el concepto jurídico de "supranacionalidad", y reconocida como está

la existencia del nuevo "derecho comunitario" o "derecho de la integración" y su compatibilidad con la Constitución, por la misma Constitución en el ordinal 18 de su artículo 76 y por la jurisprudencia tanto de la Corte como del Consejo de Estado y, de consiguiente, admitida también la prevalencia de aquél sobre el derecho interno, e igualmente la posibilidad de la vigencia directa o inmediata de sus normas y decisiones derivadas o secundarias, así como su consecuente exclusión del control jurisdiccional de constitucionalidad, hay que aceptar necesariamente que el proceso de integración económica, aunque dentro del marco del derecho internacional clásico, implica que los Estados miembros del grupo transfieren en favor de los órganos comunitarios para que las ejerzan conjuntamente en su nombre competencias legislativas, administrativas o jurisdiccionales o, si se quiere, como dicen otros les trasladen "soberanía". El derecho de la integración viene a ser así derecho propio de los Estados integrados y común a todos ellos, por lo cual no requiere procedimientos especiales de incorporación expresa y obliga a los funcionarios nacionales a darle aplicación con preferencia sobre las normas de derecho interno.

En razón de estos principios y por las consideraciones que agrego, con respeto por la mayoría de la Corte, formulo este disentimiento.

Cuestión preliminar a la de fondo, es la determinación de la competencia de la Corte para conocer de esta demanda. Aunque se trata, aparentemente, de juzgar la validez constitucional de una ley común cuyas dos primeras regulaciones se refieren a la defensa del idioma, esto es, de una norma de derecho interno, la verdad es que no se puede concluir si es exequible o inexequible sin un necesario conocimiento y análisis de una norma extraconstitucional como es el Acuerdo que creó el Grupo Subregional Andino, aprobado por la Ley 8ª de 1973.

Quiérase o no, la legislación sobre el empleo restringido o la prohibición del uso de palabras extranjeras toca con las actividades de las empresas económicas. Por lo mismo, afecta el denominado "Derecho Marcario". Y, como según el citado Acuerdo, esta materia específica fue atribuida expresamente, para efecto de la integración económica buscada, a la capacidad reguladora de los órganos supranacionales del grupo, definir si en este campo subsiste la competencia legislativa del Congreso colombiano total o parcialmente o si pertenece al derecho comunitario o de la integración, plantea un asunto que no es de estricta jurisdicción nacional como la que corresponde a la Corte.

Dicha cuestión se torna más intrincada y conflictiva si se tiene en cuenta que la competencia nombrada ya fue ejercida, puesto que la Comisión del Acuerdo expidió la Decisión 85, incorporada hoy a nuestro derecho positivo por el Decreto 1190 de 1978, de modo que actualmente sus disposiciones son aplicables y de forzoso cumplimiento para las autoridades colombianas y las personas sometidas a sus leyes.

La jurisdicción constitucional de la Corte solo alcanza para definir incompatibilidades normativas entre la Constitución colombiana y las leyes nacionales. No puede extenderse a la confrontación entre disposiciones de derecho interno y normas de derecho supra o extraconstitucionales, como sucede en el caso que se estudia. Tal problema solo puede ser resuelto en organismos del mismo nivel de aquel en el cual tuvo origen la norma que debe prevalecer, y desatar el conflicto normativo mediante procedimientos interestatales, pero no unilateralmente por decisiones de órganos de uno de los Estados miembros del grupo integrado.

Se puede, pues, concluir que la Corte no conoce de violación de tratados públicos, ni de las leyes que los aprueban y contienen, porque esas infracciones no configuran violaciones directas de la Constitución, y por su origen extra, supra o trasconstitucional, escapan a la jurisdicción nacional de la Corte.

Debe observarse que si bien las disposiciones de origen supranacional han sido incorporadas al derecho interno siguen, por su origen, manteniendo un rango jerárquicamente superior y prevalente sobre las demás normas del derecho positivo nacional. Por esto, entre otras consecuencias de aquel origen, las leyes aprobatorias de tratados públicos no son susceptibles de acción de inexequibilidad, en tanto forman parte y recubren el tratado que aprueban, ni son modificables ni derogables, como las demás leyes, por una ley ordinaria. Su contenido es obligatorio y se aplica de preferencia al de las leyes comunes. De ahí que, también, en el presente caso la confrontación normativa debe ser hecha no directamente con la Constitución sino con la Ley 8ª de 1973, contentiva y aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, frente a la Ley 14 de 1979, pues de la sola comparación entre ésta y los preceptos constitucionales no se puede obtener conclusión

que son los referentes a los derechos sobre normas y marcas comerciales.

No siendo, por tanto, admisible el control de constitucionalidad que opera mediante la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución, la aplicabilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 14 que se analiza, debe ser resuelta en cada situación concreta por las autoridades nacionales a quienes corresponda darles efectos, teniendo en cuenta el mandato formulado en el artículo 215 de aquel estatuto.

Por lo anterior, considero que la Corte no ha debido pronunciarse en el fondo sino inhibirse para decidir la cuestión planteada.

Luis Carlos Sáchica.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

REF.: Números 730, 733, 734. Ley 14 de 1979.

Aunque comparto la decisión mayoritaria salvo el voto por las razones no acogidas que expuse en el proyecto derrotado. Allí se escribió:

La jurisprudencia acerca del Pacto Andino.

En la sentencia de 26 de julio de 1971 que resolvió sobre la demanda del ciudadano James W. F. Raisbeck sobre exequibilidad del Decreto 1246 de 1969 por el cual el Gobierno Nacional aprobó el Acuerdo de Integración Subregional Andino, la Corte consideró que este convenio no era consecuencia necesaria del Acuerdo de Montevideo o Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y que por tanto no siendo emanación de aquel pacto el nuevo debería ser sometido a los trámites constitucionales previstos o sea a la aprobación por el Congreso Nacional. Sin embargo, como después de dictado el decreto demandado se produjo el canje de ratificaciones, la Corte consideró que habían nacido vínculos contractuales imposibles de desatar unilateralmente y que aunque el medio natural habría sido la expedición de la ley aprobatoria, la Corte no era competente para anular el decreto.

Posteriormente el Gobierno Nacional sometió a la aprobación del Congreso el mismo texto del acuerdo que fue incorporado al derecho interno por la Ley 8ª de 1973. Los artículos 2º y 3º de esa ley fueron posteriormente declarados inexequibles por considerar que una vez aprobado el acuerdo, la incorporación de las decisiones que se adoptaren debería ser sometida a las reglas mismas del acuerdo, incorporadas al derecho interno por cualquier medio apto que el Gobierno juzgare conveniente y no necesariamente por medio de leyes.

De esta manera no se produjeron dos sentencias doctrinariamente contradictorias sino al contrario, complementarias. Por la primera se declaró la necesidad de que acuerdos o convenios internacionales sean sometidos a los trámites previstos en la Constitución para que puedan crear obligaciones para Colombia y en la segunda se indicó que aprobados los acuerdos, el cumplimiento de las obligaciones pactadas corresponde hacerlo efectivo al Gobierno Nacional por los medios que juzgue más aptos.

Según la jurisprudencia tradicional de la Corte, solo momentáneamente desconocida o variada para algún caso singular, los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados después, no pueden ser examinados para decidir sobre su constitucionalidad, porque las obligaciones que de ellos surgen se imponen a todas las partes contratantes y no pueden resolverse sino por la guerra, que es la ausencia del derecho, o por el mutuo consentimiento o por la denuncia que alguna parte haga a la otra, según los términos y modos que el mismo contrato haya establecido.

La ley aprobatoria del tratado no es ley común derogable o modificable por el Congreso ni siquiera por iniciativa del Gobierno. La aprobatoria de tratados sólo formalmente es ley. Tiene por fin incorporar al sistema jurídico interno un acto libremente adoptado en ejercicio de la soberanía y de acuerdo con las competencias que la Constitución asigna al Gobierno para negociar con otros Estados o con entes jurídicos internacionales que no son Estados, y al Congreso la de aprobar (incorporar al derecho interno) o improbar lo pactado por el Gobierno. Si los tratados internacionales pudieran ser variados o contradichos por leyes posteriores a su ratificación y sin el consentimiento de las demás partes, no habría Estado extranjero dispuesto a negociar con Colombia. Lo anterior es síntesis de la tradicional doctrina mundialmente respetada por todas las naciones y construida y perfeccionada durante los últimos cuatrocientos años.

En la época contemporánea la tesis de la invulnerabilidad de los tratados se ha hecho más exigente con el surgimiento de los convenios

multilaterales. Después de la primera guerra mundial, con el que dio vida a la sociedad de las naciones. Luego de la segunda guerra, los muchos pactos como el de las Naciones Unidas y organismos conexos, anexos y derivados.

Estos tratados multilaterales se han impuesto a la voluntad de los pueblos no como un límite de su soberanía sino como la moderna expresión de la misma. A tal punto se han acercado los Estados y las naciones que, sin sorpresa, han concluido que muchas tareas serán mejor cumplidas para el adelantamiento de todos, si las hacen en común, con autoridades supraestatales, voluntaria y necesariamente acatadas por las autoridades intraestatales. Podría decirse que tal acatamiento, aunque a veces haya mostrado algunas asperezas, en general y cada día más, ha sido alegre, vista la provechosa experiencia anterior.

Podría señalarse como el más destacado paso inicial y afortunado, después de la segunda guerra, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Su ejemplar eficiencia Friedman la comenta así: "La comunidad constituye un avance decisivo en la historia de las organizaciones internacionales, porque ha creado un órgano supranacional con poderes ejecutivos de gran alcance en materias que afectan profundamente las condiciones del mercado, los precios, el desarrollo de la producción, la libertad de trabajo y otras materias de fundamental interés en las industrias del carbón y el acero de los Estados asociados. La alta autoridad, que es el pilar de la organización, decide por mayoría". (El Derecho en una Sociedad en Transformación, página 475).

Debe mencionarse otro ejemplo interesante como es la Organización Mundial de la Salud que ha conseguido de todos sus afiliados que prácticamente son el mundo entero, adopten normas y procedimientos sanitarios uniformes. Nada hay más críticamente internacional como la salud. Agréguese la Organización Internacional de la Aviación Civil cuyo Código de navegación obliga a todos los Estados asociados y es acatado por uno no asociado: La Unión Soviética. Sería impertinente callar sobre los deslumbrantes resultados de la Organización para la Cooperación Económica Europea, el Consejo de Europa y la Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea de los Seis. Aquende el Atlántico está la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, el Convenio Interamericano sobre los Derechos Humanos y el Pacto Andino.

Si los tratados son expresión auténtica de la soberanía, si obedecen a necesidades inocultables de las naciones y si en Colombia se incorporan al derecho interno por el modo o por la forma de la ley y si se acepta como parece inexcapable hacerlo, que el tratado internacional no puede derogarse ni modificarse unilateralmente, no puede concluirse que la ley aprobatoria de los tratados es una ley común, como las que se dictan, para que se cumplan no más allá de los límites del territorio. No lo es y al contrario, cumplidos los requisitos constitucionales para su validez y posterior canje de ratificaciones, las obligaciones allí establecidas y los derechos reconocidos quedan incorporados al *sistema constitucional colombiano,* con más estabilidad que la de la misma Constitución, o más exactamente, que el Código Constitucional, porque éste puede variarse sin consultar con el extranjero y los tratados y convenios internacionales no.

"El artículo 214 de nuestro Código Constitucional enseña que a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda *de la integridad de la Constitución.* ¿Por qué dice la *integridad* y no solo la Constitución? Porque se está refiriendo al *sistema* constitucional que es un todo mucho más amplio que el texto del Código. Por ejemplo, en parte alguna de ese Código se consigna explícitamente la garantía de la igualdad ante la ley. Tampoco la de escoger domicilio, la de viajar de un lugar a otro o la de salir y entrar al territorio. Así es porque estas garantías y derechos son necesariamente coherentes con el sistema doctrinal que inspira nuestro estatuto fundamental escrito. Son derechos y garantías obvios y si una ley pretende desconocerlos y vulnerarlos será ley inconstitucional. Si se compara nuestro Estatuto escrito constitucional con el Pacto sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Interamericano sobre la misma materia se hallará que la descripción de derechos y garantías allí descritos son más numerosos y más prolijos que los de nuestra Constitución. Eso no significa que hayan nacido para el derecho colombiano por virtud de aquellos documentos internacionales. No, ya moraban explícitos, pero no escritos, en la doctrina política que preside nuestro Estatuto en cuyo preámbulo se lee que con sus preceptos se aspira a 'afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz'. Ahí está la doctrina, además acogida en el nombre de Dios".

No se aseguran los bienes de la justicia y mucho menos los de la paz, si se acepta que los tratados internacionales pueden ser contrariados por leyes comunes y éstas no puedan ser examinadas para dictaminar si son exequibles frente a nuestro *sistema constitucional.* Y tampoco se respeta aquella doctrina y su consecuente sistema, si por anticuado y erróneo concepto de soberanía, se desconoce el hecho flagrante mundial de la existencia del derecho supranacional cuyas obligaciones y derechos hayan sido libremente aceptados.

Esto siempre ha sido así por el principio de la unidad jurídica, ya expuesto por Vitoria, pero ahora es más nítido si se observa el inciso segundo del numeral diecisiete del artículo 76 de la actual codificación constitucional en donde se lee: "Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados". No era necesaria esta norma, porque de haberlo sido, Colombia no habría podido suscribir tratados antes de 1968. Pero es confirmatoria de nuestro principio general inmanente.

Para redondear el pensamiento, cae como agua pura en boca sedienta, la admonición de Edgardo Manotas Wilches, escrita cuando apenas terminaba la última guerra mundial: (El nuevo Derecho de Gentes, página 243, año de 1946).

La filosofía de Vitoria, que parte de la verdad absoluta de la solidaridad del género humano, y que, por tanto, arranca de la comunidad de naciones, se identifica con la doctrina monista unificadora del sistema jurídico universal, *mediante el proceso de subordinación de normas y de sistemas parciales, bajo el imperio de la primacía del Derecho de Gentes.*

Las rutas filosóficas ponen al internacionalista en la disyuntiva de optar, con todas sus consecuencias, por uno de los dos criterios enfrentados de Hegel y de Vitoria.

Si toma el camino de Hegel, acepta necesariamente las doctrinas voluntaristas que erigen al Estado en entidad superior a la norma jurídica, como creador de ella que es. El Derecho Internacional, dentro de esta concepción, es el juguete de la razón de Estado, cuya secuela no puede ser otra que la política de la fuerza.

Si toma el camino de Vitoria, admite forzosamente el dogma cristiano de la unidad y solidaridad del género humano; y acepta que el Estado, como organización jurídica y política, no es sino una competencia atribuida por el Derecho de Gentes, representativo de la comunidad de naciones que habitan el orbe.

La jurisprudencia y el presente caso

El Reglamento de Propiedad Industrial adoptado como decisión de la Comisión del Pacto Subregional Andino fue incorporado al derecho interno por el Decreto 1190 de 1978. En el artículo 58 se establece que no podrán ser objeto de registro como marcas "la traducción de marcas registradas en otro idioma o de marcas extranjeras notoriamente conocidas, a no ser por sus titulares y, la traducción a otros idiomas de palabras no registrables. El demandante considera que los dos preceptos transcritos fueron violentados por falta de competencia, por el artículo 2º de la Ley 14 de 1979 cuyo texto se reproduce de nuevo con algunas subrayas: "A partir de la vigencia de la presente ley *y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia,* no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros".

Entre las transcritas disposiciones del Decreto 1190 de 1978 y de la Ley 14 de 1979 no hay oposición alguna y al contrario resulta claro que por la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena se ejerció la competencia de adoptar y promulgar el reglamento común para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, y si alguna materia similar o coherente no hubiese sido regulada por la Decisión, se dejó a las partes la libertad para hacerlo. El Congreso de Colombia ejerció la parte de competencia que le dejó la Decisión 85 cuando promulgó la Ley 14 de 1979 que en nada contradice y antes confirma y complementa las regulaciones del Acuerdo. En cuanto al presunto desconocimiento de derechos adquiridos vale observar que tanto la Decisión 85 como la Ley 14 los protegen explícitamente porque regulan situaciones jurídicas futuras.

De lo expuesto se concluye que la disposición acusada es compatible con el régimen constitucional colombiano.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL

La Corte remite a sentencia del 24 de septiembre de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 34.

REF.: Expediente número 732. Artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979.

El ciudadano Helmer Zuluaga Vargas pide, en acción pública, que la Corte Suprema de Justicia declare la inexequibilidad, por inconstitucionalidad, de las siguientes normas:

"LEY 14 DE 1979
"(marzo 5)

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º Los documentos de actuación oficial, y todo nombre, enseña, aviso de negocio, profesión o industria y de arte, modas, al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso de marcas exóticas registradas, se indicará entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparados por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes.

"Artículo 2º A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia, no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros".

Esta demanda fue inicialmente rechazada por las peticiones exóticas formuladas como la de que se declarara inconstitucional determinado sentido de la ley y exequible con otras interpretaciones que la Corte debía precisar.

Posteriormente se aceptó la demanda ante la única consideración de que reunía los requisitos formales del Decreto 0432 de 1969 a fin de que el punto se decidiera por la Corte en Sala Plena.

El Procurador General conceptuó que las razones iniciales de la Sala Constitucional debían subsistir en la decisión definitiva concretando su pensamiento así:

"La acción pública de inexequibilidad está dirigida a la confrontación de la ley con las normas superiores de cuya violación se le acusa. En manera alguna es posible hacer ese cotejo entre la Constitución y las apreciaciones subjetivas o interpretaciones del actor".

Contra la totalidad de la Ley 14 de 1979 fue presentada otra demanda de inexequibilidad que también tuvo su trámite legal, habiendo la Corte proferido sentencia con fecha 24 de los corrientes.

Como estos fallos de inexequibilidad son definitivos, todo nuevo estudio sobre las mismas normas, es inane especialmente cuando no hay reforma constitucional que lo justifique.

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

Resuelve:

En relación con la demanda del ciudadano Helmer Zuluaga Vargas, contra los artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979, ESTÉSE a lo resuelto en sentencia de fecha 24 de los corrientes.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

REF.: Números 730, 733 y 734. Ley 14 de 1979.

Aunque comparto la decisión mayoritaria salvo el voto por las razones no acogidas que expuse en el proyecto derrotado. Allí se escribió:

La jurisprudencia acerca del Pacto Andino.

En la sentencia de 26 de julio de 1971 que resolvió sobre la demanda del ciudadano James W. F. Raisbeck sobre exequibilidad del Decreto 1246 de 1969 por el cual el Gobierno Nacional aprobó el Acuerdo de Integración Subregional Andino, la Corte consideró que este convenio no era consecuencia necesaria del Acuerdo de Montevideo o Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y que por tanto no siendo emanación de aquel pacto el nuevo debería ser sometido a los trámites constitucionales previstos o sea a la aprobación por el Congreso Nacional. Sin embargo, como después de dictado el decreto demandado se produjo el canje de ratificaciones, la Corte consideró que habían nacido vínculos contractuales imposibles de desatar unilateralmente y que aunque el medio natural habría sido la expedición de la ley aprobatoria, la Corte no era competente para anular el decreto.

Posteriormente el Gobierno Nacional sometió a la aprobación del Congreso el mismo texto del acuerdo que fue incorporado al derecho interno por la Ley 8ª de 1973. Los artículos 2º y 3º de esa ley fueron posteriormente declarados inexequibles por considerar que una vez aprobado el acuerdo, la incorporación de las decisiones que se adoptaren debería ser sometida a las reglas mismas del acuerdo, incorporadas al derecho interno por cualquier medio apto que el Gobierno juzgare conveniente y no necesariamente por medio de leyes.

De esta manera no se produjeron dos sentencias doctrinariamente contradictorias sino al contrario, complementarias. Por la primera se declaró la necesidad de que acuerdos o convenios internacionales sean sometidos a los trámites previstos en la Constitución para que puedan crear obligaciones para Colombia y en la segunda se indicó que aprobados los acuerdos, el cumplimiento de las obligaciones pactadas corresponde hacerlo efectivo al Gobierno Nacional por los medios que juzgue más aptos.

Según la jurisprudencia tradicional de la Corte, solo momentáneamente desconocida o variada para algún caso singular, los tratados internacionales aprobados por el congreso y ratificados después, no pueden ser examinados para decidir sobre su constitucionalidad, porque las obligaciones que de ellos surgen se imponen a todas las partes contratantes y no pueden resolverse sino por la guerra, que es la ausencia del derecho, o por el mutuo consentimiento o por la denuncia que alguna parte haga a la otra, según los términos y modos que el mismo contrato haya establecido.

La ley aprobatoria del tratado no es ley común derogable o modificable por el Congreso ni siquiera por iniciativa del Gobierno. La aprobatoria de tratados solo formalmente es ley. Tiene por fin incorporar al sistema jurídico interno un acto libremente adoptado en ejercicio de la soberanía y de acuerdo con las competencias que la Constitución asigna al Gobierno para negociar con otros Estados o con entes jurídicos internacionales que no son Estados, y al Congreso la de aprobar (incorporar al derecho interno) o improbar lo pactado por el Gobierno. Si los tratados internacionales pudieran ser variados o contradichos por leyes posteriores a su ratificación y sin el consentimiento de las demás partes, no habría Estado extranjero dispuesto a negociar con Colombia. Lo anterior es síntesis de la tradicional doctrina mundialmente respetada por todas las naciones y construida y perfeccionada durante los últimos cuatrocientos años.

En la época contemporánea la tesis de la invulnerabilidad de los tratados se ha hecho más exigente con el surgimiento de los convenios multilaterales. Después de la primera guerra mundial, con el que dio vida a la Sociedad de las Naciones. Luego de la segunda guerra, los muchos pactos como el de las Naciones Unidas y organismos conexos, anexos y derivados.

Estos tratados multilaterales se han impuesto a la voluntad de los pueblos no como un límite de su soberanía sino como la moderna expresión de la misma. A tal punto se han acercado los Estados y las naciones que, sin sorpresa, han concluido que muchas tareas serán mejor cumplidas para el adelantamiento de todos, si las hacen en común, con autoridades supraestatales, voluntaria y necesariamente acatadas por las autoridades intraestatales. Podría decirse que tal acatamiento, aunque a veces haya mostrado algunas asperezas, en general y cada día más, ha sido alegre, vista la provechosa experiencia anterior.

Podría señalarse como el más destacado paso inicial y afortunado, después de la segunda guerra, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Su ejemplar eficiencia Friedman la comenta así: "La Comunidad constituye un avance decisivo en la historia de las organizacioses internacionales, porque ha creado un órgano supranacional con poderes ejecutivos de gran alcance en materias que afectan profundamente las condiciones del mercado, los precios, el desarrollo de la producción, la libertad de trabajo y otras materias de fundamental interés en las industrias del carbón y el acero de los Estados asociados. La alta autoridad, que es el pilar de la organización, decide por mayoría". (El Derecho en una Sociedad en Transformación, página 475).

Debe mencionarse otro ejemplo interesante como es la Organización Mundial de la Salud que ha conseguido de todos sus afiliados que prácticamente son el mundo entero, adopten normas y procedimientos sanitarios uniformes. Nada hay más críticamente internacional como la salud. Agréguese la Organización Internacional de la Aviación Civil cuyo Código de navegación obliga a todos los Estados asociados y es acatado por uno no asociado: la Unión Soviética. Sería impertinente callar sobre los deslumbrantes resultados de la Organización para la Cooperación Económica Europea, el Consejo de Europa y la Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea de los Seis. Aquende el Atlántico está la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, el Convenio Interamericano sobre los Derechos Humanos y el Pacto Andino.

Si los tratados son expresión auténtica de la soberanía, si obedecen a necesidades inocultables de las naciones y si en Colombia se incorporan al derecho interno por el modo o por la forma de la ley y si se acepta como parece inexcapable hacerlo, que el tratado internacional no puede derogarse ni modificarse unilateralmente, no puede concluirse que la ley aprobatoria de los tratados es una ley común, como las que se dictan, para que se cumplan no más allá de los límites del territorio. No lo es y al contrario, cumplidos los requisitos constitucionales para su validez y posterior canje de ratificaciones, las obligaciones allí establecidas y los derechos reconocidos quedan incorporados al *sistema constitucional colombiano,* con más estabilidad que la de la misma Constitución o, más exactamente, que el Código Constitucional porque éste puede variarse sin consultar con el extranjero y los tratados y convenios internacionales no.

"El artículo 214 de nuestro código constitucional enseña que a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda *de la integridad de la Constitución.* ¿Por qué dice la *integridad* y no solo la Constitución? Porque se está refiriendo al *sistema* constitucional que es un todo mucho más amplio que el texto del código. Por ejemplo, en parte alguna de ese código se consigna explícitamente la garantía de la igualdad ante la ley.

Tampoco la de escoger domicilio, la de viajar de un lugar a otro o la de salir y entrar al territorio. Así es porque estas garantías y derechos son necesariamente coherentes con el *sistema doctrinal* que inspira nuestro estatuto fundamental escrito. Son derechos y garantías obvios y si una ley pretende desconocerlos y vulnerarlos será ley inconstitucional. Si se compara nuestro estatuto escrito constitucional con el pacto sobre derechos humanos de las Naciones Unidas o el Interamericano sobre la misma materia se hallará que la descripción de derechos y garantías allí descritos son más numerosos y más prolijos que los de nuestra Constitución. Eso no significa que hayan nacido para el derecho colombiano por virtud de aquellos documentos internacionales. No, ya moraban explícitos, pero no escritos, en la doctrina política que preside nuestro estatuto en cuyo preámbulo se lee que con sus preceptos se aspira a 'afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz'. Ahí está la doctrina, además acogida en el nombre de Dios''.

No se aseguran los bienes de la justicia y mucho menos los de la paz, si se acepta que los tratados internacionales pueden ser contrariados por leyes comunes y éstas no puedan ser examinadas para dictaminar si son exequibles frente a nuestro *sistema constitucional.* Y tampoco se respeta aquella doctrina y su consecuente sistema, si por anticuado y erróneo concepto de soberanía, se desconoce el hecho flagrante mundial de la existencia del derecho supranacional cuyas obligaciones y derechos hayan sido libremente aceptados.

Esto siempre ha sido así por el principio de la unidad jurídica, ya expuesto por Vitoria, pero ahora es más nítido si se observa el inciso segundo del numeral diecisiete del artículo 76 de la actual codificación constitucional en donde se lee: ''Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados''. No era necesaria esta norma, porque de haberlo sido, Colombia no habría podido suscribir tratados antes de 1968. Pero es confirmatoria de nuestro principio general inmanente.

Para redondear el pensamiento, cae como agua pura en boca sedienta, la admonición de Edgardo Manotas Wilches, escrita cuando apenas terminaba la última guerra mundial: (El nuevo Derecho de Gentes, página 243, año de 1946).

La filosofía de Vitoria, que parte de la verdad absoluta de la solidaridad del género humano, y que, por tanto, arranca de la comunidad de naciones, se identifica con la doctrina monista unificadora del sistema jurídico universal, *mediante el proceso de subordinación de normas y de sistemas parciales, bajo el imperio de la primacía del Derecho de Gentes.*

Las rutas filosóficas ponen al internacionalista en la disyuntiva de optar, con todas sus consecuencias, por uno de los dos criterios enfrentados de Hegel y de Vitoria.

Si toma el camino de Hegel, acepta necesariamente las doctrinas voluntaristas que erigen al Estado en entidad superior a la norma jurídica, como creador de ella que es. El Derecho Internacional, dentro de esta concepción, es el juguete de la razón de Estado, cuya secuela no puede ser otra que la política de la fuerza.

Si toma el camino de Vitoria, admite forzosamente el dogma cristiano de la unidad y solidaridad del género humano; y acepta que el Estado, como organización jurídica y política, no es sino una competencia atribuida por el Derecho de Gentes, representativo de la comunidad de naciones que habitan el orbe.

La jurisprudencia y el presente caso

El reglamento de propiedad industrial adoptado como decisión de la Comisión del Pacto Subregional Andino fue incorporado al derecho interno por el Decreto 1190 de 1978. En el artículo 58 se establece que no podrán ser objeto de registro como marcas ''la traducción de marcas registradas en otro idioma o de marcas extranjeras notoriamente conocidas, a no ser por sus titulares y, la traducción a otros idiomas de palabras no registrables''. El demandante considera que los dos preceptos transcritos fueron violentados por falta de competencia, por el artículo 2º de la Ley 14 de 1979 cuyo texto se reproduce de nuevo con algunas subrayas: ''A partir de la vigencia de la presente Ley *y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia,* no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros''.

Entre las transcritas disposiciones del Decreto 1190 de 1978 y de la Ley 14 de 1979 no hay oposición alguna y al contrario resulta claro que

por la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena se ejerció la competencia de adoptar y promulgar el reglamento común para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, y si alguna materia similar o coherente no hubiese sido regulada por la Decisión, se dejó a las partes la libertad para hacerlo. El Congreso de Colombia ejerció la parte de competencia que le dejó la Decisión 85 cuando promulgó la Ley 14 de 1979 que en nada contradice y antes confirma y complementa las regulaciones del Acuerdo. En cuanto al presunto desconocimiento de derechos adquiridos vale observar que tanto la Decisión 85 como la Ley 14 los protegen explícitamente porque regulan situaciones jurídicas futuras.

De lo expuesto se concluye que la disposición acusada es compatible con el régimen constitucional colombiano.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Salvamento de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica

Aceptado por la doctrina el concepto jurídico de "supranacionalidad", y reconocida como está la existencia del nuevo "derecho comunitario" o "derecho de la integración" y su compatibilidad con la Constitución, por la misma Constitución en el ordinal 18 de su artículo 76 y por la jurisprudencia tanto de la Corte como del Consejo de Estado y, de consiguiente, admitida también la prevalencia de aquél sobre el derecho interno, e igualmente la posibilidad de la vigencia directa o inmediata de sus normas y decisiones derivadas o secundarias, así como su consecuente exclusión del control jurisdiccional de constitucionalidad, hay que aceptar necesariamente que el proceso de integración económica, aunque dentro del marco del derecho internacional clásico, implica que los Estados miembros del grupo transfieren en favor de los órganos comunitarios para que las ejerzan conjuntamente en su nombre competencias legislativas, administrativas o jurisdiccionales o, si se quiere, como dicen otros les trasladen "soberanía". El derecho de la integración viene a ser así derecho propio de los Estados integrados y común a todos ellos, por lo cual no requiere procedimientos especiales de incorporación expresa y obliga a los funcionarios nacionales a darle aplicación con preferencia sobre las normas de derecho interno.

En razón de estos principios y por las consideraciones que agrego, con respeto por la mayoría de la Corte, formulo este disentimiento.

Cuestión preliminar a la de fondo, es la determinación de la competencia de la Corte para conocer de esta demanda. Aunque se trata, aparentemente, de juzgar la validez constitucional de una ley común cuyas dos primeras regulaciones se refieren a la defensa del idioma, esto es, de una norma de derecho interno, la verdad es que no se puede concluir si es exequible o inexequible sin un necesario conocimiento y análisis de una norma extraconstitucional como es el Acuerdo que creó el Grupo Subregional Andino, aprobado por la Ley 8ª de 1973.

Quiérase o no, la legislación sobre el empleo restringido o la prohibición del uso de palabras extranjeras toca con las actividades de las empresas económicas. Por lo mismo, afecta el denominado "Derecho Marcario". Y, como según el citado Acuerdo, esta materia específica fue atribuida expresamente, para efecto de la integración económica buscada, a la capacidad reguladora de los órganos supranacionales del Grupo, definir si en este campo subsiste la competencia legislativa del Congreso colombiano total o parcialmente o si pertenece al derecho comunitario o de la integración, plantea un asunto que no es de estricta jurisdicción nacional como la que corresponde a la Corte.

Dicha cuestión se torna más intrincada y conflictiva si se tiene en cuenta que la competencia nombrada ya fue ejercida, puesto que la Comisión del Acuerdo expidió la Decisión 85, incorporada hoy a nuestro derecho positivo por el Decreto 1190 de 1978, de modo que actualmente sus disposiciones son aplicables y de forzoso cumplimiento para las autoridades colombianas y las personas sometidas a sus leyes.

La jurisdicción constitucional de la Corte solo alcanza para definir incompatibilidades normativas entre la Constitución colombiana y las leyes nacionales. No puede extenderse a la confrontación entre disposiciones de derecho interno y normas de derecho supra o extraconstitucional, como sucede en el caso que se estudia. Tal problema solo puede ser resuelto en organismos del mismo nivel de aquel en el cual tuvo origen la norma que debe prevalecer, y desatar el conflicto normativo mediante procedimientos interestatales, pero no unilateralmente por decisiones de

órganos de uno de los Estados miembros del grupo integrado.

Se puede, pues, concluir que la Corte no conoce de violación de tratados públicos, ni de las leyes que los aprueban y contienen, porque esas infracciones no configuran violaciones directas de la Constitución, y por su origen extra, supra, o transconstitucional, escapan a la jurisdicción nacional de la Corte.

Debe observarse que si bien las disposiciones de origen supranacional han sido incorporadas al derecho interno siguen, por su origen, manteniendo un rango jerárquicamente superior y prevalente sobre las demás normas del derecho positivo nacional. Por esto, entre otras consecuencias de aquel origen, las leyes aprobatorias de tratados públicos no son susceptibles de acción de inexequibilidad, en tanto forman parte y recubren el tratado que aprueban, ni son modificables ni derogables, como las demás leyes, por una ley ordinaria. Su contenido es obligatorio y se aplica de preferencia al de las leyes comunes. De ahí que, también, en el presente caso la confrontación normativa debe ser hecha no directamente con la Constitución sino con la Ley 8ª de 1973, contentiva y aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, frente a la Ley 14 de 1979, pues de la sola comparación entre ésta y los preceptos constitucionales no se puede obtener conclusión cierta sobre la validez de los artículos 1º y 2º que son los referentes a los derechos sobre normas y marcas comerciales.

No siendo, por tanto, admisible el control de constitucionalidad que opera mediante la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución, la aplicabilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 14 que se analiza, debe ser resuelta en cada situación concreta por las autoridades nacionales a quienes corresponda darles efectos, teniendo en cuenta el mandato formulado en el artículo 215 de aquel estatuto.

Por lo anterior, considero que la Corte no ha debido pronunciarse en el fondo sino inhibirse para decidir la cuestión planteada.

Luis Carlos Sáchica.

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL

La Corte remite a sentencia del 24 de septiembre de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 27 de septiembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 34.

REF.: Expediente número 734, artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979.

El ciudadano Helmer Zuluaga Vargas, ha sometido a consideración de la Corte Suprema tres demandas de inexequibilidad por razones de inconstitucionalidad, con fechas 11, 14 y 19 de mayo de este año, la primera y la tercera contra los artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979, y la segunda contra la totalidad de la misma Ley.

El texto de los artículos demandados es el siguiente:

"LEY 14 DE 1979
"(marzo 5)

"por medio de la cual se restablece la defensa del idioma español y se da una autorización a la Academia Colombiana de la Lengua.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"Artículo 1º Los documentos de actuación oficial y todo nombre, enseña, aviso de negocio, profesión o industria, y de artes, modas, al alcance común, se dirán y escribirán en la lengua española, salvo aquellos que por constituir nombres propios o nombres industriales foráneos ni son traducibles ni convenientemente variables.

"En este último caso de marcas exóticas registradas, se indicará, entre paréntesis, su pronunciación correcta, o su traducción, de ser posible, y siempre estarán en español las explicaciones pertinentes al objeto de la marca en cuestión.

"En cualquier lugar donde se exhiban nombres extranjeros como aviso o rótulo de industria, o actividad pública de otra índole, que no estén amparadas por registro nacional o tradición ya imprescindible, la autoridad política correspondiente ordenará su retiro, mediante notificación escrita y prudente plazo.

"Todo producto industrial colombiano comerciable llevará la nota de su origen nacional puesta al pie de su nombre y avisos de información correspondientes.

"Artículo 2º A partir de la vigencia de la presente Ley y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia, no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros".

A esta acción se dio el trámite pertinente y es el caso de dar solución a la última petición.

La Corte Suprema consideró más ceñido a la economía procesal estudiar y decidir la demanda contra la totalidad de la ley, habiendo proferido ya sentencia sobre dicho estatuto.

Como las sentencias de constitucionalidad son definitivas, no es pertinente hacer un nuevo estudio sobre las mismas normas.

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

Resuelve:

En lo relacionado con la demanda propuesta por el ciudadano Helmer Zuluaga Vargas, respecto de los artículos 1º y 2º de la Ley 14 de 1979, ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia de 24 de los corrientes.

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

José María Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General

Salvamento de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica

Aceptado por la doctrina el concepto jurídico de "supranacionalidad", y reconocida como está la existencia del nuevo "derecho comunitario" o "derecho de la integración" y su compatibilidad con la Constitución, por la misma Constitución en el ordinal 18 de su artículo 76 y por la jurisprudencia tanto de la Corte como del Consejo de Estado y, de consiguiente, admitida también la prevalencia de aquél sobre el derecho interno, e igualmente la posibilidad de la vigencia directa o inmediata de sus normas y decisiones derivadas o secundarias, así como su consecuente exclusión del control jurisdiccional de constitucionalidad, hay que aceptar necesariamente que el proceso de integración económica, aunque dentro del marco del derecho internacional clásico, implica que los Estados miembros del grupo transfieren en favor de los órganos comunitarios para que las ejerzan conjuntamente en su nombre competencias legislativas, administrativas o jurisdiccionales o, si se quiere, como dicen otros les trasladen "soberanía". El derecho de la integración viene a ser así derecho propio de los Estados integrados y común a todos ellos, por lo cual no requiere procedimientos especiales de incorporación expresa y obliga a los funcionarios nacionales a darle aplicación con preferencia sobre las normas de derecho interno.

En razón de estos principios y por las consideraciones que agrego, con respeto por la mayoría de la Corte, formulo este disentimiento.

Cuestión preliminar a la de fondo, es la determinación de la competencia de la Corte para conocer de esta demanda. Aunque se trata, aparentemente, de juzgar la validez constitucional de una ley común cuyas dos primeras regulaciones se refieren a la defensa del idioma, esto es, de una norma de derecho interno, la verdad es que no se puede concluir si es exequible o inexequible sin un necesario conocimiento y análisis de una norma extraconstitucional como es el Acuerdo que creó el Grupo Subregional Andino aprobado por la Ley 8ª de 1973.

Quiérase o no, la legislación sobre el empleo restringido o la prohibición del uso de palabras extranjeras toca con las actividades de las empresas económicas. Por lo mismo, afecta el denominado "Derecho Marcario". Y, como según el citado Acuerdo, esta materia específica fue atribuida expresamente, para efecto de la integración económica buscada, a la capacidad reguladora de los órganos supranacionales del Grupo, definir si en este campo subsiste la competencia legislativa del Congreso colombiano total o parcialmente o si pertenece al derecho comunitario o de la integración, plantea un asunto que no es de estricta jurisdicción nacional como la que corresponde a la Corte.

Dicha cuestión se torna más intrincada y conflictiva si se tiene en cuenta que la competencia nombrada ya fue ejercida, puesto que la Comisión del Acuerdo epidió la Decisión 85, incorporada hoy a nuestro derecho positivo por el Decreto 1190 de 1978, de modo que actualmente sus disposiciones son aplicables y de forzoso cumplimiento para las autoridades colombianas y las personas sometidas a sus leyes.

La jurisdicción constitucional de la Corte solo alcanza para definir incompatibilidades normativas entre la Constitución colombiana y las leyes nacionales. No puede extenderse a la confrontación entre disposiciones de derecho interno y normas de derecho supra o extraconstitucional, como sucede en el caso que se estudia. Tal problema solo puede ser resuelto en organismos del mismo nivel de aquel en el cual tuvo origen la norma que debe prevalecer, y desatar el conflicto normativo mediante procedimientos interestatales, pero no unilateralmente por decisiones de órganos de uno de los Estados miembros del grupo integrado.

Se puede, pues, concluir que la Corte no conoce de violación de tratados públicos, ni de las leyes que los aprueban y contienen, porque esas infracciones no configuran violaciones directas de la Constitución, y por su origen extra, supra, o transconstitucional, escapan a la jurisdicción nacional de la Corte.

Debe observarse que si bien las disposiciones de origen supranacional han sido incorporadas al derecho interno siguen, por su origen, manteniendo un rango jerárquicamente superior y prevalente sobre las demás normas del derecho positivo nacional. Por esto, entre otras consecuencias de aquel origen, las leyes aprobatorias de tratados públicos no son susceptibles de acción de inexequibilidad, en tanto forman parte y recubren el tratado que aprueban, ni son modificables ni derogables, como las demás leyes, por una ley ordinaria. Su contenido es obligatorio y se aplica de preferencia al de las leyes comunes. De ahí que, también, en el presente caso la confrontación normativa debe ser hecha no directamente con la Constitución sino con la Ley 8ª de 1973, contentiva y aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, frente a la Ley 14 de 1979, pues de la sola comparación entre ésta y los preceptos constitucionales no se puede obtener conclusión cierta sobre la validez de los artículos 1º y 2º que son los referentes a los derechos sobre normas y marcas comerciales.

No siendo, por tanto, admisible el control de constitucionalidad que opera mediante la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución, la aplicabilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 14 que se analiza, debe ser resuelta en cada situación concreta por las autoridades nacionales a quienes corresponda darles efectos, teniendo en cuenta el mandato formulado en el artículo 215 de aquel estatuto.

Por lo anterior, considero que la Corte no ha debido pronunciarse en el fondo sino inhibirse para decidir la cuestión planteada.

Luis Carlos Sáchica.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro

REF.: Números 730, 733, 734. Ley 14 de 1979.

Aunque comparto la decisión mayoritaria salvo el voto por las razones no acogidas que expuse en el proyecto derrotado. Allí se escribió:

La jurisprudencia acerca del Pacto Andino.

En la sentencia de 26 de julio de 1971 que resolvió sobre la demanda del ciudadano James W. F. Raisbeck sobre exequibilidad del Decreto 1246 de 1969 por el cual el Gobierno Nacional aprobó el Acuerdo de Integración Subregional Andino, la Corte consideró que este convenio no era consecuencia necesaria del Acuerdo de Montevideo o Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y que por tanto no siendo emanación de aquel pacto el nuevo debería ser sometido a los trámites constitucionales previstos o sea a la aprobación por el Congreso Nacional. Sin embargo, como después de dictado el decreto demandado se produjo el canje de ratificaciones, la Corte consideró que habían nacido vínculos contractuales imposibles de desatar unilateralmente y que aunque el medio natural habría sido la expedición de la ley aprobatoria, la Corte no era competente para anular el decreto.

Posteriormente el Gobierno Nacional sometió a la aprobación del Congreso el mismo texto del acuerdo que fue incorporado al derecho interno por la Ley 8ª de 1973. Los artículos 2º y 3º de esa ley fueron posteriormente declarados inexequibles por considerar que una vez aprobado el acuerdo, la incorporación de las decisiones que se adoptaren debería ser sometida a las reglas mismas del acuerdo, incorporadas al derecho interno por cualquier medio apto que el Gobierno juzgare conveniente y no necesariamente por medio de leyes.

De esta manera no se produjeron dos sentencias doctrinariamente contradictorias sino al contrario, complementarias. Por la primera se declaró la necesidad de que acuerdos o convenios internacionales sean sometidos a los trámites previstos en la Constitución para que puedan crear obligaciones para Colombia y en la segunda se indicó que aprobados los acuerdos, el cumplimiento de las obligaciones pactadas corresponde hacerlo efectivo al Gobierno Nacional por los medios que juzgue más aptos.

Según la jurisprudencia tradicional de la Corte, solo momentáneamente desconocida o variada para algún caso singular, los tratados internacionales aprobadas por el Congreso y ratificados después, no pueden ser examinados para decidir sobre su constitucionalidad, porque las obligaciones que de ellos surgen se imponen a todas las partes contratantes y no pueden resolverse sino por la guerra, que es la ausencia del derecho, o por el mutuo consentimiento o

por la denuncia que alguna parte haga a la otra, según los términos y modos que el mismo contrato haya establecido.

La ley aprobatoria del tratado no es ley común derogable o modificable por el Congreso ni siquiera por iniciativa del Gobierno. La aprobatoria de tratados sólo formalmente es ley. Tiene por fin incorporar al sistema jurídico interno un acto libremente adoptado en ejercicio de la soberanía y de acuerdo con las competencias que la Constitución asigna al Gobierno para negociar con otros Estados o con entes jurídicos internacionales que no son Estados, y el Congreso la de aprobar (incorporar al derecho interno) o improbar lo pactado por el Gobierno. Si los tratados internacionales pudieran ser variados o contradichos por leyes posteriores a su ratificación y sin el consentimiento de las demás partes, no habría Estado extranjero dispuesto a negociar con Colombia. Lo anterior es síntesis de la tradicional doctrina mundialmente respetada por todas las naciones y construida y perfeccionada durante los últimos cuatrocientos años.

En la época contemporánea la tesis de la invulnerabilidad de los tratados se ha hecho más exigente con el surgimiento de los convenios multilaterales. Después de la primera guerra mundial, con el que dio vida a la sociedad de las naciones. Luego de la segunda guerra, los muchos pactos como el de las Naciones Unidas y organismos conexos, anexos y derivados.

Estos tratados multilaterales se han impuesto a la voluntad de los pueblos no como un límite de su soberanía sino como la moderna expresión de la misma. A tal punto se han acercado los Estados y las naciones que, sin sorpresa, han concluido que muchas tareas serán mejor cumplidas para el adelantamiento de todos, si las hacen en común, con autoridades supraestatales, voluntaria y necesariamente acatadas por las autoridades intraestatales. Podría decirse que tal acatamiento, aunque a veces haya mostrado algunas asperezas, en general y cada día más, ha sido alegre, vista la provechosa experiencia anterior.

Podría señalarse como el más destacado paso inicial y afortunado, después de la segunda guerra, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Su ejemplar eficiencia Friedman la comenta así: "La comunidad constituye un avance decisivo en la historia de las organizaciones internacionales, porque ha creado un órgano supranacional con poderes ejecutivos de gran alcance en materias que afectan profundamente las condiciones del mercado, los precios, el desarrollo de la producción, la libertad de trabajo y otras materias de fundamental interés en las industrias del carbón y el acero de los Estados asociados. La alta autoridad, que es el pilar de la organización, decide por mayoría". (El Derecho en una Sociedad en Transformación, página 475).

Debe mencionarse otro ejemplo interesante como es la Organización Mundial de la Salud que ha conseguido de todos sus afiliados que prácticamente son el mundo entero, adopten normas y procedimientos sanitarios uniformes. Nada hay más críticamente internacional como la salud. Agréguese la Organización Internacional de la Aviación Civil cuyo Código de navegación obliga a todos los Estados asociados y es acatado por uno no asociado: La Unión Soviética. Sería impertinente callar sobre los deslumbrantes resultados de la Organización para la Cooperación Económica Europea, el Consejo de Europa y la Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea de los Seis. Aquende el Atlántico está la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, el Convenio Interamericano sobre los Derechos Humanos y el Pacto Andino.

Si los tratados son expresión auténtica de la soberanía, si obedecen a necesidades inocultables de las naciones y si en Colombia se incorporan al derecho interno por el modo o por la forma de la ley y si se acepta como parece inexcapable hacerlo, que el tratado internacional no puede derogarse ni modificarse unilateralmente, no puede concluirse que la ley aprobatoria de los tratados es una ley común, como las que se dictan, para que se cumplan no más allá de los límites del territorio. No lo es y al contrario, cumplidos los requisitos constitucionales para su validez y posterior canje de ratificaciones, las obligaciones allí establecidas y los derechos reconocidos quedan incorporados al *sistema constitucional colombiano,* con más estabilidad que la de la misma Constitución, o más exactamente, que el Código Constitucional, porque éste puede variarse sin consultar con el extranjero y los tratados y convenios internacionales no.

"El artículo 214 de nuestro Código Constitucional enseña que a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda *de la integridad de la Constitución.* ¿Por qué dice la *integridad* y no solo la Constitución? Porque se está refiriendo

al *sistema* constitucional que es un todo mucho más amplio que el texto del Código. Por ejemplo, en parte alguna de ese Código se consigna explícitamente la garantía de la igualdad ante la ley. Tampoco la de escoger domicilio, la de viajar de un lugar a otro o la de salir y entrar al territorio. Así es porque estas garantías y derechos son necesariamente coherentes con el sistema doctrinal que inspira nuestro estatuto fundamental escrito. Son derechos y garantías obvios y si una ley pretende desconocerlos y vulnerarlos será ley inconstitucional. Si se compara nuestro estatuto escrito constitucional con el Pacto sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Interamericano sobre la misma materia se hallará que la descripción de derechos y garantías allí descritos son más numerosos y más prolijos que los de nuestra Constitución. Eso no significa que hayan nacido para el derecho colombiano por virtud de aquellos documentos internacionales. No, ya moraban explícitos, pero no escritos, en la doctrina política que preside nuestro estatuto en cuyo preámbulo se lee que con sus preceptos se aspira a 'afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz'. Ahí está la doctrina, además acogida en el nombre de Dios".

No se aseguran los bienes de la justicia y mucho menos los de la paz, si se acepta que los tratados internacionales pueden ser contrariados por leyes comunes y éstas no puedan ser examinadas para dictaminar si son exequibles frente a nuestro *sistema constitucional.* Y tampoco se respeta aquella doctrina y su consecuente sistema, si por anticuado y erróneo concepto de soberanía, se desconoce el hecho flagrante mundial de la existencia del derecho supranacional cuyas obligaciones y derechos hayan sido libremente aceptados.

Esto siempre ha sido así por el principio de la unidad jurídica, ya expuesto por Vitoria, pero ahora es más nítido si se observa el inciso segundo del numeral diecisiete del artículo 76 de la actual codificación constitucional en donde se lee: "Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados". No era necesaria esta norma, porque de haberlo sido, Colombia no habría podido suscribir tratados antes de 1968. Pero es confirmatoria de nuestro principio general inmanente.

Para redondear el pensamiento, cae como agua pura en boca sedienta, la admonición de Edgardo Manotas Wilches, escrita cuando apenas terminaba la última guerra mundial. (El nuevo Derecho de Gentes, página 243, año de 1946).

La filosofía de Vitoria, que parte de la verdad absoluta de la solidaridad del género humano, y que, por tanto, arranca de la comunidad de naciones, se identifica con la doctrina monista unificadora del sistema jurídico universal, *mediante el proceso de subordinación de normas y de sistemas parciales, bajo el imperio de la primacía del Derecho de Gentes.*

Las rutas filosóficas ponen al internacionalista en la disyuntiva de optar, con todas sus consecuencias, por uno de los dos criterios enfrentados de Hegel y de Vitoria.

Si toma el camino de Hegel, acepta necesariamente las doctrinas voluntaristas que erigen al Estado en entidad superior a la norma jurídica, como creador de ella que es. El Derecho Internacional, dentro de esta concepción, es el juguete de la razón de Estado, cuya secuela no puede ser otra que la política de la fuerza.

Si toma el camino de Vitoria, admite forzosamente el dogma cristiano de la unidad y solidaridad del género humano; y acepta que el Estado, como organización jurídica y política, no es sino una competencia atribuida por el Derecho de Gentes, representativo de la comunidad de naciones que habitan el orbe.

La jurisprudencia y el presente caso

El Reglamento de Propiedad Industrial adoptado como decisión de la Comisión del Pacto Subregional Andino fue incorporado al derecho interno por el Decreto 1190 de 1978. En el artículo 58 se establece que no podrán ser objeto de registro como marcas "la traducción de marcas registradas en otro idioma o de marcas extranjeras notoriamente conocidas, a no ser por sus titulares y, la traducción a otros idiomas de palabras no registrables. El demandante considera que los dos preceptos transcritos fueron violentados por falta de competencia, por el artículo 2º de la Ley 14 de 1979 cuyo texto se reproduce de nuevo con algunas subrayas: "A partir de la vigencia de la presente ley *y sin perjuicio de los tratados y convenios sobre la materia que obliguen a Colombia,* no podrán emplearse como marcas palabras que pertenezcan a idiomas extranjeros".

Entre las transcritas disposiciones del Decreto 1190 de 1978 y de la Ley 14 de 1979 no hay oposición alguna y al contrario resulta claro que por la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena se ejerció la competencia de adoptar y promulgar el reglamento común para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, y si alguna materia similar o coherente no hubiese sido regulada por la Decisión, se dejó a las partes la libertad para hacerlo. El Congreso de Colombia ejerció la parte de competencia que le dejó la Decisión 85 cuando promulgó la Ley 14 de 1979 que en nada contradice y antes confirma y complementa las regulaciones del Acuerdo. En cuanto al presunto desconocimiento de derechos adquiridos vale observar que tanto la Decisión 85 como la Ley 14 los protegen explícitamente porque regulan situaciones jurídicas futuras.

De lo expuesto se concluye que la disposición acusada es compatible con el régimen constitucional colombiano.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

REMUNERACION, REGIMEN PRESTACIONAL Y ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

Exequibilidad de las normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de octubre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 36.

Antecedentes.

El ciudadano Alfonso Tamayo Tamayo, en en ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 214 de la Constitución, mediante escrito presentado el 29 de mayo del año en curso, solicita de la Corte la declaración de inexequibilidad de las siguientes disposiciones:

"DECRETO NUMERO 1313 DE 1978
"(julio 6)

"por el cual se modifica el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978,

"Decreta:

"....

"Artículo 2º... Dichas asignaciones se modificarán de acuerdo con las convenciones colectivas a que se refiere el artículo 3º del Decreto 1651 de 1977.

"....

"Artículo 5º... Las convenciones colectivas que el Instituto de Seguros Sociales celebre con los funcionarios de seguridad social para modificar las asignaciones básicas de sus cargos, deberán respetar tanto el sistema de clasificación como las relaciones entre denominación, clases y grados que establece este decreto.

"Las convenciones que celebre el Instituto de Seguros Sociales con los funcionarios de seguridad social, requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.

"El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo".

"DECRETO NUMERO 1653 de 1977
"(julio 18)

"por el cual se establece el régimen especial de prestaciones sociales de los funcionarios de seguridad social que prestan sus servicios al Instituto de Seguros Sociales.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley.

"Decreta:

"....

"....

"Artículo 5º... convenida...".

"....

"Artículo 16... que estuviere convenida...".

"DECRETO NUMERO 1652 DE 1977
"(julio 18)

"por el cual se determina el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley,

"Decreta:

"Artículo 34. *De las convenciones colectivas sobre sueldos.* Para el solo efecto de modificar las asignaciones básicas señaladas para los cargos del Instituto, éste podrá celebrar colectivamente convenciones con los sindicatos y asociaciones gremiales que representen a sus funcionarios.

"Dichas convenciones requerirán la aprobación del Gobierno Nacional.

"El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo".

"DECRETO NUMERO 1651 DE 1977
"(julio 18)

"por el cual se dictan normas sobre administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 1977, y oído el concepto de la Comisión Asesora constituida con arreglo a dicha ley,

Decreta:

"....

"Artículo 3º... que les confiere el derecho a celebrar colectivamente con el Instituto convenciones para modificar las asignaciones básicas de sus cargos".

"....

"Artículo 23... a)... o convenida...

"Artículo 24... c) ... o convencionalmente".

"....

"Artículo 133..., sin perjuicio de la facultad de solicitar el aumento de las asignaciones básicas y *de celebrar colectivamente con el Instituto las convenciones a que se refiere el artículo 34 del Decreto 1652 de 1977*". (Subraya la demanda).

"....

"Artículo 135... que no se hallen referidas exclusivamente al aumento de asignaciones básicas".

A la citada demanda se le dio el trámite previsto en el Decreto 432 de 1969. El señor Procurador General de la Nación opinó en el concepto número 381 del 13 de julio pasado que "...sobre el postulado principal de las normas acusadas, se ha producido el fenómeno procesal de la cosa juzgada, pues ya la Corte ha proferido sobre él decisión. Por consiguiente, en esta oportunidad no hay lugar a concepto de fondo, ni a nuevo fallo de mérito".

Hecha una revisión sobre los fallos proferidos por la Corte en este campo, se encontró:

a) *Decreto número 1651 de 1977.* Según sentencia número 52 del 17 de noviembre de 1977, la Corte en Sala Plena declaró exequibles los artículos 1º, *3º*, 134, *135* y 136. En cuanto a los artículos 23 a 24 y 133, la Corte no se ha pronunciado;

b) *Decreto número 1652 de 1977. Artículo 34,* la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, no se ha pronunciado. En relación con los artículos 3º, 5º, 35 y 36 de este mismo Decreto, ver sentencia número 51 del 17 de noviembre de 1977;

c) *Decreto número 1653 de 1977.* Sobre los artículos *5* y *16,* acusados, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, no ha tomado ninguna decisión. Referente a otros artículos de este mismo Decreto, ver sentencia número 53 del 17 de noviembre de 1977;

d) *Decreto número 1313 de 1978.* Artículo 5º, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, en sentencia número 1 de febrero 1º de 1979, decidió "declarar exequibles el 1º y el 2º incisos del artículo 5º ... "En cuanto al artículo 2º la Corte no se ha pronunciado.

Consideraciones de la Corte.

El actor pretende replantear la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones que acusa fundado en que alega "razones de las cuales hasta el momento no se ha ocupado la honorable Corte Suprema de Justicia, distintas de las invocadas por otros ciudadanos en demandas anteriores". En este aspecto la Corte tiene que reiterar su jurisprudencia, en el sentido de que sus decisiones en materia de inexequibilidad tienen efecto definitivo, de cosa juzgada, y de que no puede, por tanto, volver sobre pronunciamientos, así los motivos de la acusación propuesta sean distintos a los formulados en otras ocasiones o no aparezcan expresamente analizados en sus

providencias. De modo que, cuando la Corte declara exequible o inexequible una disposición, en el primer caso se estima integralmente saneada de cualquier tacha, y en el segundo no revive ni readquiere vigencia por ninguna razón. Es claro que ese efecto definitivo admite revisión en el caso de que se presente una inconstitucionalidad sobreviniente, por cambio posterior de las normas constitucionales.

En consecuencia, la Corte se abstiene de considerar la acusación contra los artículos 3º y 135 del Decreto 1651 de 1977, así como sobre los artículos 5º, incisos 1º, 2º y 3º, respecto de cuya constitucionalidad se profirieron por la Corte los fallos detallados en los antecedentes.

En razón de lo anterior, el análisis de la Corte debe limitarse a la constitucionalidad de los artículos 5º y 16 parcialmente del Decreto 1653 de 1977, del artículo 34 del Decreto 1652 del mismo año, de los artículos 23, literal a); 24, literal c) y 133 del Decreto 1651, también de 1977 y del artículo 2º del Decreto 1313 de 1978, parcialmente.

Para facilitar dicho estudio se transcriben los correspondientes textos:

"DECRETO NUMERO 1651 de 1977

"....

"Artículo 23... a) ...o convenida...".

"Artículo 24... c) o convencionalmente".

"Artículo 133..., sin perjuicio de la facultad de solicitar el aumento de las asignaciones básicas y de *celebrar colectivamente con el Instituto las convenciones a que se refiere el artículo 34 del Decreto 1652 de 1977*". (Subraya la demanda).

"DECRETO NUMERO 1652 DE 1977

"....

"Artículo 34. *De las convenciones colectivas sobre sueldos.* Para el solo efecto de modificar las asignaciones básicas señaladas para los cargos del Instituto, éste podrá celebrar colectivamente convenciones con los sindicatos y asociaciones gremiales que representen a sus funcionarios.

"Dichas convenciones requerirán la aprobación del Gobierno Nacional.

"El Gobierno reglamentará el procedimiento para la suscripción de las convenciones a que se refiere el presente artículo.

"DECRETO NUMERO 1653 DE 1977

"....

"Artículo 5º ... convenida...

"Artículo 16. ... que estuviere convenida...".

"DECRETO NUMERO 1313 DE 1978

"....

"Artículo 2º Dichas asignaciones se modificarán de acuerdo con las convenciones colectivas a que se refiere el artículo 3º del Decreto 1651 de 1977".

De conformidad con el demandante, las disposiciones transcritas violan los artículos 55, 76, numerales 1, 2 y 9, y 118-8.

El primer cargo que formula el actor es el de extralimitación del Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por las Leyes 12 de 1977 y 5ª de 1978, cuestión que fue examinada en lo pertinente por la Corte en los fallos de que se hizo mención en los antecedentes; los otros cargos se refieren a la imposibilidad de modificar el Código Sustantivo del Trabajo mediante el ejercicio de aquellas facultades y las del Congreso para "delegar" su competencia constitucional para fijar las escalas de remuneración de los empleos y, de consiguiente, la infracción del principio de separación de funciones entre las Ramas del Poder Público.

El núcleo de la cuestión planteada se puede sintetizar así: en ningún caso el Gobierno podía, con base en las facultades extraordinarias de que se trata, reconocer a los funcionarios de seguridad social del Instituto de Seguros Sociales capacidad de contratación colectiva de sus salarios, pues dicha facultad sería inconstitucional, en tanto la competencia para fijar el régimen salarial de los servidores de los establecimientos públicos, y esa es la naturaleza que tiene dicho Instituto, es una competencia legislativa del Congreso que, según el demandante, no puede "delegar"; a lo que se agregaría que, siendo una competencia del Poder Público para fijar unilateralmente ese régimen como regulación de derecho público, mal puede transformarse en el régimen contrario de contratación bilateral de los salarios, típico de las relaciones laborales privadas. Esto es, y de otro modo, que esa fijación solo puede hacerse por ley y no por contrato.

La Corte, por su parte, considera:

1. Que no se trata de una "delegación"; simplemente, el Congreso ha utilizado la autorización constitucional del numeral 12 del artículo 76 para revestir al Gobierno de una potestad que perte-

nece a aquél como legislador, en materia precisa y por tiempo determinado.

2. Que el Gobierno, como legislador extraordinario solo adquirió, en virtud de las facultades dadas por las leyes en mención y dentro de la interpretación restrictiva que de ellas debe hacerse, potestad para fijar unilateralmente ese régimen salarial, que es la competencia que tiene el Congreso y, por tanto, con la que quedó habilitado el Gobierno.

3. De modo que, al autorizar la negociación colectiva de salarios para los funcionarios de seguridad social en la forma como lo hizo el artículo 5º del Decreto 1313 de 1978, es decir, teniendo que ajustar los salarios que se convengan a los señalados unilateralmente para los demás servidores del Instituto citado, y debiendo someter la convención a la aprobación del Gobierno, se adoptó un procedimiento complejo de fijación de salarios, pero no se transfirió la competencia estatal del Poder Público para establecer dicho régimen, y por eso no hay violación de la Constitución, por extralimitación de las facultades extraordinarias de que se trata.

4. En este sentido, dijo la Corte en fallo de 1º de febrero de 1978:

"...como las facultades de la Ley 5ª, artículo 1º, ordinal 5º, se otorgan precisamente para revisar y modificar las reglas a las que deben sujetarse esas entidades en la aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales de su personal, se observa que el artículo 5º, inciso primero, no hace otra cosa que establecer precisamente una regla especial de aplicación del sistema salarial de los funcionarios de seguridad social, refiriéndola a las regulaciones generales vigentes sobre clasificación de empleos y a las relaciones entre denominación, clases y grados del sistema salarial que se establece.

"Se reitera que no hay violación ni del artículo 118-8 ni del 55 de la Constitución, porque la regulación del régimen salarial en los establecimientos públicos nacionales es competencia legislativa del Congreso que puede atribuirse al Gobierno como legislador extraordinario, y que éste no excedió las facultades de la Ley 5ª por cuanto simplemente condiciona en los aspectos técnicos de clasificación, denominación, clases y grados, no en el aspecto económico, el régimen salarial convencional de los funcionarios de seguridad social al señalado por la ley, sometiendo la capacidad de contratación a esas limitaciones generales".

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los artículos 5º y 16, en la parte acusada, del Decreto 1653 de 1977, el artículo 34 del Decreto 1652 del mismo año, los artículos 23, literal a); 24, literal c), y 133 del Decreto 1651, también de 1977, y el artículo 2º del Decreto 1313 de 1978, en la parte acusada.

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

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

REVISION DE CONSTITUCIONALIDAD. DECRETO CON BASE EN EL ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION NACIONAL SOBRE CESE COLECTIVO DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Inexequibilidad en parte de la norma demandada.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 10 de octubre de 1979.

Magistrados ponentes: doctores *Luis Carlos Sáchica* y *Alvaro Luna Gómez.*

REF.: Decreto legislativo número 2062 de 1979.

Expediente número 100-E (755).

Aprobado por acta número 36, de 10 de octubre de 1979.

El Gobierno, dentro del término señalado en el artículo 121 de la Constitución, ha sometido a la revisión de constitucionalidad prescrita en dicha norma el siguiente Decreto:

"DECRETO NUMERO 2062 de 1979

"(agosto 27)

"por el cual se dictan medidas de orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de la facultad que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

Considerando:

"1º Que desde el día lunes 13 de agosto del año en curso se han presentado en algunas dependencias nacionales y regionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ceses colectivos de actividades, así como reuniones tumultuarias que han entrabado e impedido la prestación de los diversos servicios que compete al Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"2º Que como consecuencia de tales hechos, en varias ciudades está suspendida la actuación administrativa tributaria con grave perjuicio para el Estado y los contribuyentes;

"3º Que se han suspendido servicios públicos, como la expedición de certificados de paz y salvo que el Estado debe suministrar a las personas para que puedan ejercer derechos como el de viajar o el de asociarse,

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras subsistan los hechos a que se refieren los considerandos del presente Decreto, todo acto por el cual se requiera certificado de paz y salvo, podrá autorizarse sin la presentación de éste, siempre que en el documento respectivo se deje una constancia de tal circunstancia, firmada por el funcionario respectivo haciendo mención de este Decreto.

"Dentro del mes siguiente a la fecha de terminación de las actividades anormales, deberá presentarse el certificado ante el funcionario que autorizó dicho acto, de lo cual se dejará, igualmente, constancia en el documento respectivo.

"En los casos en que el certificado de paz y salvo se requiera para salir del país, el término señalado en el inciso anterior se contará a partir de la fecha del regreso. De igual término gozarán quienes obtuvieren o revalidaren pasaportes siempre que en este caso la salida se produzca dentro de los 20 días siguientes a la fecha de expedición o revalidación.

"Artículo 2º El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, ocasionará al contribuyente, por cada día de retardo, una sanción del diez por ciento (10%) de los impuestos de renta y complementarios, y de ventas, que fueran exigibles el 13 de agosto de 1979, limitada a dos veces el valor del impuesto.

"Artículo 3º Los funcionarios que autoricen actos sin la presentación del certificado de paz

y salvo de acuerdo con el artículo 1º de este Decreto, deberán llevar una relación en la cual conste la identificación del acto por su naturaleza, fecha, número, cuando lo hubiere, nombre y NIT de las personas que en él intervinieron. Esta relación estará a disposición de las oficinas de Impuestos Nacionales.

"A más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia de este Decreto, el funcionario enviará a la Administración de Impuestos Nacionales de su localidad, una relación de los certificados presentados extemporáneamente y de los no presentados hasta esa fecha con los datos de que trata el inciso anterior.

"Artículo 4º Los funcionarios que incumplieren los deberes impuestos en este Decreto, incurrirán en causal de destitución.

"Artículo 5º Mientras subsistan los hechos a que se refieren los considerandos del presente Decreto, quedan suspendidos los términos expresados en días, meses o años para la realización de los actos de los contribuyentes y de la Dirección General de Impuestos Nacionales, desde el día 13 de agosto de 1979 hasta el quinto día siguiente a la terminación de los referidos hechos.

"Cuando cualquier disposición tributaria establezca una fecha fija de vencimiento y éste se cumpla dentro de las situaciones anormales señaladas, el plazo se prorrogará hasta el quinto día siguiente a la terminación de éstas. Cuando la fecha se cumpla después de terminadas, ella no sufrirá modificación.

"Artículo 6º Las actuaciones y documentos sujetos a papel sellado podrán adelantarse u otorgarse en papel común sin perjuicio de su validación sin sanciones ni intereses, siempre y cuando que ella se efectúe dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación de las referidas actividades anormales.

"Cuando el impuesto de timbre deba pagarse en el momento de realización de un acto, el contribuyente podrá también pagarlo sin sanciones ni intereses dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación de dichas actividades.

"Artículo 7º Para los efectos del presente Decreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las fechas de terminación de las actividades anormales a que el mismo se refiere.

"Artículo 8º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende la aplicación de las normas que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 27 de agosto de 1979".

Para efectos de las intervenciones previstas en el mismo artículo señalado, el asunto referido se fijó en lista por tres días, mediante auto de 28 de agosto pasado, y vencido dicho término se envió el expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, en el cual opinó que el decreto transcrito debía declararse exequible.

Consideraciones de la Corte.

La copia del Decreto número 2062 de 1979 recibida en la Corte aparece con la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho.

El cese colectivo en el trabajo, con ocasión de un conflicto laboral y previo el cumplimiento de los requisitos y el agotamiento de las etapas legales, es apenas el normal ejercicio del derecho de huelga garantizado en el artículo 18 de la Constitución, cuando esa cesación es efectuada por quienes laboran en empresas que no son de servicio público.

Por el contrario, cuando se trata de trabajadores de entidades que prestan servicios públicos, o servicios administrativos, o ejercen otras funciones públicas, la cesación en el trabajo es un paro, una actuación de hecho, pues en aquellos no está garantizado el derecho de huelga, como lo declara también el artículo 18 citado.

De otra parte, así mismo, es necesario recordar a este propósito otros preceptos constitucionales así:

a) El artículo 20 en el cual se establece que los funcionarios públicos, al igual que los particulares, son responsables por violación de la Constitución y de la ley, pero, además, por extralimitación de funciones u *omisión en el ejercicio de éstas*, y

b) El artículo 65 del mismo estatuto, cuya prescripción es la de que "ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumben".

En el presente caso, es necesario considerar especialmente los siguientes aspectos:

1. Que en la parte motiva del Decreto que se revisa no se invoca la persistencia de los hechos perturbatorios que justificaron la implantación del estado de sitio hecha por el Decreto 2131 de

1976, sino que alude a circunstancias distintas y sobrevinientes que han consistido en "ceses colectivos de actividades" y reuniones tumultuarias que han dificultado e impedido la prestación de los servicios a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el pasado 13 de agosto, y también a que los pagadores dependientes de dicho Ministerio, como consecuencia de aquellos hechos, no están ejerciendo sus funciones, causando con ello perjuicio a los demás funcionarios públicos.

A este propósito, es necesario precisar la jurisprudencia de la Corte, en cuanto ha admitido que el Presidente pueda ejercitar las facultades del artículo 121 por o con ocasión de hechos perturbatorios sobrevinientes y concomitantes, esto es, posteriores y distintos a los invocados para justificar la implantación del estado de sitio, con las siguientes consideraciones: no hay violación del artículo citado, en razón de que ocurrieran y ya no subsistan los hechos que produjeron la perturbación, si persisten sus efectos perturbatorios, si la comunidad aún está afectada por la conmoción resultante de aquéllos, si la sensación de pérdida de la seguridad, el ánimo de zozobra, el clima de intranquilidad creado se mantiene, y a ello se agrega el acaecimiento de hechos nuevos que agravan o reiteran la ruptura continuada del orden público. Carece de sentido y, además, no lo prescribe así la Constitución exigir que el Gobierno deba cumplir, otra vez, los requisitos previos al establecimiento del estado de sitio, invocando los nuevos hechos, para justificar así la nueva normatividad, de modo que exista entre ésta y aquéllos una conexidad específica.

2. Es pertinente recordar que la Corte, en sentencia del 11 de marzo de 1976, en relación con un decreto de contenido similar al que se revisa dijo:

"4º La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivadas, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.

"5º La suspensión de las leyes fiscales que obligan a la obtención del certificado de paz y salvo con el Tesoro Nacional y al pago oportuno de los impuestos de papel sellado y timbre, hechos necesarios para la realización o validez de ciertos actos administrativos y civiles, y su mudanza por otras leyes de carácter transitorio, son medidas acordes con el estado excepcional de sitio que rige; conducentes a la preservación y restablecimientos del orden público, que sufre quebranto con la súbita interrupción de un servicio de igual calidad, de cargo de la Administración, y que, como es ostensible, interfiere el lícito ejercicio de la libertad individual en aspectos importantes como la actividad contractual y la locomoción.

"6º En consecuencia, el Decreto legislativo número 370 de 1976, que se revisa, se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse".

3. Ha de tenerse presente que los fenómenos perturbatorios del orden público varían con los tiempos. Anteriormente, las mayores amenazas provenían de los gobernados alzados en armas contra las instituciones, o de las actividades sediciosas y las ocasionales asonadas de los mismos gobernados. La complejidad de la vida social actual, los avances de la tecnología y los prodigios de la comunicación masiva, han generado modalidades de afectación del orden público más refinadas y difíciles de combatir como, por dar los ejemplos más notorios, el terrorismo y el secuestro de aeronaves o de personas, con finalidades o intención política.

Pero el más grave y directo ataque al orden público puede provenir hoy de los propios servidores del Estado que paralizan sus servicios o ponen en jaque su poder, o intentan una "destrucción del Estado", desde el interior del mismo, mediante paros que privan a los usuarios de los servicios públicos de elementos esenciales para el desarrollo de la vida normal en comunidad o al Estado del ejercicio regular de sus funciones, o impiden el cumplimiento de sus obligaciones legales a los gobernados. Este tipo de actuaciones son flagrantemente contrarias a las obligaciones constitucionales de los empleados públicos consistentes en que no pueden abstenerse de ejercer sus funciones, sin justificación, o sea, que están forzados a mantener en actividad los servicios a su cargo, como resulta de los artículos 18 y 20 del Estatuto Fundamental, y configuran violación del juramento de cumplir la Constitución y la ley, promesa que los liga más estrechamente que a los ciudadanos particulares, en razón de estar investidos de función pública y de ser agentes del Estado, cuya finalidad está postulada en el artículo 16 como la de proteger a las personas en su vida, honra y bie-

nes y en el cumplimiento de los deberes sociales del propio Estado y los particulares.

Por estas consideraciones, la Corte encuentra que los motivos enunciados en el Decreto 2062 tienen conexión inmediata con el orden público, ya que este concepto y su realización efectiva suponen la necesaria continuidad en la prestación de los servicios públicos estatales y el ejercicio regular de sus competencias, cuya suspensión acarrea alteración de la normalidad, por lo cual estima que las medidas contenidas en aquel decreto, en tanto tiendan a subsanar y eludir algunos de los efectos de los referidos hechos perturbatorios, se ajustan con todo rigor a las facultades que al Gobierno otorga el artículo 121.

4. No se puede tampoco aseverar que el contenido normativo del decreto en revisión no tiene conexidad con la situación de hecho que plantea en su parte motiva, porque las medidas que adopta tienden no solo, como ya se dijo, a eludir y subsanar los efectos del paro sino que, bien miradas, buscan asegurar a los gobernados el ejercicio de derechos sustanciales no solo de orden patrimonial.

5. De otra parte, la Corte entiende que solo mediante la suspensión de las leyes ordinarias sobre la materia y la adopción de las transitorias que se han analizado, era posible conjurar los efectos de los hechos anormales referidos, pues, con sus facultades comunes, y dentro de la legalidad de tiempos de paz, no habría podido adoptarlas.

No es posible sostener que el Presidente puede, con sus competencias ordinarias, suspender el cumplimiento de obligaciones o variar los procedimientos administrativos, originados unas y otros en disposiciones legales, pues las facultades ordinarias de aquél no alcanzan para suspender la vigencia de las leyes respectivas.

6. De otra parte, la Corte estima necesario reafirmar que las medidas mediante las cuales desarrolla el Presidente su potestad para restablecer el orden pueden ser tanto las directamente encaminadas a combatir y erradicar las causas que dieron origen a la perturbación, como las indirectas que hacen relación a sus efectos, igualmente eficaces para dicho fin, tendientes a conjurar la extensión de la perturbación o enderezadas a disminuir o a impedir los efectos de la misma, como pueden ser las consistentes en el aplazamiento de obligaciones legales o del cumplimiento de requisitos fiscales o el empleo de procedimientos y organismos para desenvolver las funciones administrativas del Estado, diferentes a los que señalan las leyes para tiempos ordinarios.

7. Así mismo, la Corte debe declarar que no encuentra inconstitucionalidad alguna en actos del Gobierno que no implican usurpación de competencias de otras Ramas del Poder ni atropello de los derechos y libertades establecidos en la Constitución sino que, por el contrario, aseguran su ejercicio, y que han sido adoptados ante la imposibilidad de cumplir las leyes de tiempos de normalidad, en razón precisamente de que los encargados de su aplicación se abstienen de cumplir las funciones respectivas y, además, en razón de que no se dispone de medios legales ordinarios idóneos.

Sin embargo, considera la Corte que el artículo 2º del decreto en estudio debe declararse inexequible, en atención a las siguientes razones:

Tal norma dispone que "el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, ocasionará al contribuyente, por cada día de retardo, una sanción del diez por ciento (10%) de los impuestos de renta y complementarios, y de ventas, que fueran exigibles el 13 de agosto de 1979, limitada a dos veces el valor del impuesto".

Se establece, claramente, una fuerte sanción de índole pecuniaria a quienes no cubran dentro de los términos que señala el artículo anterior, lo correspondiente a los impuestos precisados en él.

De acuerdo con el canon 16 de la Constitución, "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Mas para cumplir lo preceptuado en esta norma, el Estado, por medio de las personas naturales que ocupan los respectivos cargos públicos dentro de sus órganos, tiene que brindar no solo la posibilidad, sino la seguridad de que tanto él como los particulares, puedan cumplir esos deberes sociales, dentro de los cuales se encuentran los de la tributación o pago de impuestos.

Además, según el artículo 20 de la Carta, "los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas".

Ante esas claras obligaciones que corresponden al Estado y a sus empleados o funcionarios, ¿podrá legítimamente el Gobierno exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas por

leyes a los particulares, cuando éstos físicamente no pueden cumplirlos, pese a su mejor voluntad, precisamente en atención a que sus empleados o funcionarios, por omisión en el ejercicio de sus funciones, los colocan en la imposibilidad de cumplirlos? Y, más grave aún, ¿mediando las circunstancias anteriores, podrá sancionar con un diez por ciento (10%) de pena pecuniaria, a quien ha sido impuesto en imposibilidad física de cumplir sus deberes para con el Estado?

De donde se desprende que el artículo 2º del decreto sometido a estudio, lesiona el 16 de la Carta, puesto que so pretexto de hacer cumplir a los particulares sus deberes sociales dentro de determinado término, les trata de imponer una sanción cuyo origen se encuentra en el desconocimiento, por omisión, de determinados empleados públicos o funcionarios, de las obligaciones que la propia Constitución y las leyes les imponen.

De otra parte, el artículo 121, inciso 3º, faculta al Gobierno para suspender las leyes "que sean incompatibles con el estado de sitio". Y, en la norma que se viene analizando, no se está suspendiendo una disposición incompatible con el estado de sitio, sino que se está legislando al margen de tal incompatibilidad, para establecer una grave sanción de orden pecuniario. Luego por este aspecto, tal artículo 2º no se aviene a lo preceptuado por el 121 citado.

Por último, no se señala, directa ni indirectamente, ningún procedimiento que haga viable la aplicación de la sanción establecida por ese artículo 2º. Y recuérdese que se trata de una "sanción" como la misma norma expresamente la llama. Luego para aplicarla, es necesario, con necesidad absoluta, un juicio previo, así sea sumario. Pero este aspecto no se contempló sobre el particular. En consecuencia, también viola esta norma, la 26 de la Constitución, que exige que el juzgamiento se lleve a término "conforme con las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio".

La Corte no encuentra, pues, que el Decreto número 2062 de 1979, con la excepción acabada de hacer, viole la Constitución y, por eso, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES sus artículos 1º, 3º, 4º y 5º, e INEXEQUIBLE su artículo 2º.

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

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto del Magistrado doctor Gonzalo Vargas Rubiano.

REF.: Revisión constitucional del Decreto legislativo número 2062 de 1979. Expediente número 255 (100-E).

Como salvedad de voto, además de las razones que comparto expresadas por los honorables Magistrados Lleras Pizarro, Hernández Sáenz y Gutiérrez Lacouture, quiero tan solo agregar las siguientes:

1ª El origen histórico de nuestro sistema de control constitucional, que enaltece a la cultura jurídica colombiana como precursora ante el mundo, no fue propiamente como de ordinario se cree, el Acto legislativo número 3 de 1910, consagratorio de la acción directa de inexequibilidad y de la excepción de inconstitucionalidad.

Fue la Ley 2ª de 1904 sancionada por el entonces Presidente de la República, General Rafael Reyes, y, entre otros dignarios, por el doctor José Vicente Concha, como Presidente de la Cámara de Representantes, y que versa "sobre exequibilidad de los decretos ejecutivos de carácter legislativo".

"Se establece en sus únicos cuatro artículos que los decretos legislativos no pueden ser dictados sino para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento". Que la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano y previa audiencia del Procurador General de la Nación, decidirá definitivamente, en Sala de acuerdo sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos. Que el Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos sino tan solo suspender las que le sean incompatibles. Y que tan pronto se dicte el de-

creto del restablecimiento del orden público, quedan insubsistentes los decretos de carácter legislativo y recuperan su imperio las leyes cuyos efectos se hubieren suspendido en virtud de ellos.

Mucho había padecido la República con el abuso despiadado del artículo 121 que había convertido a la Constitución, según la frase lapidaria de Concha, en "un ídolo de irrisión, en un rey de burlas".

Por esta razón, para centrar nuevamente al país en la legitimidad constitucional, se dictó aquella ley, precursora indiscutible del sistema que amplió el control constitucional, atribuido a la Corte Suprema de Justicia, a todas las leyes y a todos los decretos en general.

2ª También ha padecido mucho Colombia con la exuberante fronda de los decretos legislativos, cada vez que los gobiernos han hecho uso del artículo 121. Recuérdese los esfuerzos heroicos del Frente Nacional para revivir, mediante el Plebiscito de 1957, la prístina Constitución de 1886 con las enmiendas introducidas hasta el año de 1947. Y que llevaron al principal de sus artífices a hablar de la "fiebre obsidional", aquella perturbación padecida por tanto tiempo de asedio a la fortaleza sitiada.

3ª En mi sentir se continuaría sufriendo aquella fiebre obsidional si cada vez que se presenten tropiezos de los que en la vida social contemporánea son de frecuente acontecer, se recurre al estado de sitio. Como si la más leve desavenencia entre los matrimonios llevara a los cónyuges a precipitar el divorcio vincular.

Para enfrentar la situación contemplada por el Decreto legislativo número 2062 de 1979, como se sostuvo en el curso de los debates, bien ha podido el Gobierno acudir a los remedios que ofrece la normatividad ordinaria. Porque los decretos de estado de sitio son para restablecer el orden público y no para perturbarlo.

Fecha ut supra.

Gonzalo Vargas Rubiano, Gustavo Gómez Velásquez, José María Velasco Guerrero.

Salvamento de voto de los Magistrados Juan Hernández Sáenz y Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

REF.: Revisión constitucional del Decreto legislativo número 2062 de 1979.

Nadie ignora que el Estado es una institución humana cuyo fin primordial es regular por normas jurídicas la conducta de las gentes y, además, en el caso colombiano, conseguir a través de las autoridades, la protección para todos los residentes en la vida, honra y bienes y el cumplimiento de los deberes sociales, tanto del mismo Estado como de los particulares, tal como lo enseña el artículo 16 de nuestra Constitución.

La observancia permanente de la ley por parte de gobernantes y gobernados es entonces condición indispensable para que el Estado cumpla su finalidad institucional, y para que se mantenga imperturbable el orden público dentro de sus clásicas facetas de seguridad, tranquilidad y salubridad colectivas. Y toca a la autoridad, personificada para el caso del Presidente de la República, mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere perturbado, tal como lo consagra dentro de las atribuciones ordinarias del Presidente, como suprema autoridad administrativa, el artículo 120, ordinal 7º, de la Constitución.

El cabal cumplimiento de las leyes de toda índole no puede ser entonces en ningún evento fuente de perturbación colectiva sino, al contrario, factor primordial de sosiego ciudadano dentro de una sociedad civilizada.

Pero si se da el caso de que el orden general se perturba por la rebeldía contra la ley de algunos gobernados o de algunos funcionarios subalternos, debe acudirse, en primer término a las facultades ordinarias de que está investido el Presidente para conjurar la situación anormal. Y solo cuando la magnitud y la gravedad de los hechos que en concreto perturben el sosiego, muestren la insuficiencia de aquellas facultades ordinarias para restablecerlo, será dable ejercer los poderes extraordinarios que la Constitución le confiere al Presidente, con la única mira de que el orden regrese, y como remedio extremo, transitorio y ocasional para preservar la incolumidad institucional del Estado, a través de la realización de sus finalidades supremas en un ambiente de paz colectiva y de imperio pleno de la legalidad permanente o común.

Ningún propósito distinto del enunciado justifica la existencia del artículo 121 dentro de nuestra Carta Fundamental. Y es en su propio texto donde se estatuye que el ejercicio de ese más amplio poder presidencial está delimitado por los hechos que motivaron la declaración del estado de sitio, y que alcanza apenas a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el dicho estado, o sea que no hagan propicio el regreso a la normatividad ordinaria. Pero jamás la inobservancia o más o menos generalizada de

una ley será móvil constitucionalmente ortodoxo para suspender su imperio, máxime cuando su vigencia o cumplimiento no resulta contraria o incompatible con el estado de sitio.

Al analizar, a la luz de los principios anteriores, el decreto legislativo materia de la presente revisión constitucional por la Corte, aparece que en su parte considerativa no se alude siquiera a alguno de los móviles que tuvo el Presidente de la República para declarar en estado de sitio todo el territorio nacional, mediante el Decreto legislativo número 2131 de 1976. O sea, que no se ha obrado "dentro de esos precisos límites", como lo exige perentoriamente el artículo 121 de la Constitución, y se ha desconocido entonces este mandato ineludible del constituyente. En tales circunstancias, ni siquiera puede hablarse de conexidad entre las causas que entonces se invocaron y las que se alegan ahora en el decreto.

De otra parte, basta leer el articulado del Decreto legislativo número 2062 de 1979, objeto del examen, para convencerse de que ninguna de sus normas busca ponerle remedio al paro de actividades por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que invoca el decreto como razón de sus provisiones, sino que, a la inversa, tiende a suspender la vigencia de preceptos tributarios dirigidos al recaudo de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, al expendio de papel sellado y estampillas de timbre nacional, a la necesidad de obtener certificado de paz y salvo para la realización de ciertas actividades ciudadanas y al cumplimiento de los términos legales, tanto para los contribuyentes como para las autoridades de impuestos, en los asuntos de esta índole, labores todas ellas entorpecidas por la cesación de tareas en el dicho Ministerio.

Tampoco encajan, pues, por este aspecto, las provisiones del Decreto 2062 dentro del régimen estricto del artículo 121 de la Carta, salvo que se tuviera como constitucionalmente plausible la tesis asombrosa de que el pago oportuno de los impuestos, el expendio de especies venales o el cumplimiento de los otros deberes con el Fisco Nacional puede ser fuente de perturbaciones colectivas y móvil, por ende, para que se declare turbado el orden público y en estado de sitio el territorio del país.

La inobservancia de la ley jamás puede ser tolerada por la autoridad y, menos aún, regulado el desorden que implica, mediante la dispensa de su cumplimiento por las gentes.

Aún más, dentro de la legislación ordinaria, o de normalidad institucional, la Administración cuenta con medios suficientes en el Código Sustantivo del Trabajo para reprimir el paro de actividades en el Ministerio de Hacienda. Y cuenta, en otros estatutos, con los bastantes para neutralizar los efectos de ese hecho ilegal y para conseguir el oportuno cumplimiento de las leyes tributarias, logrando así la realización del fin primordial del Estado como institución humana, en cuanto atañe al imperio de la normatividad en dicho campo.

En efecto, nada impide al Ministerio de Hacienda y Crédito Público disponer que el pago de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas se haga en los bancos estatales y particulares, como ya lo tiene previsto la ley de manera ordinaria y permanente, en complemento del recaudo en las arcas oficiales. Nada impide tampoco que ese funcionario ordene una nueva emisión de papel sellado y estampillas de timbre nacional, para darlos al expendio en oficinas o agencias nacionales distintas de las que están paralizadas. Ni nada impide tampoco que, dentro de la atribución presidencial conferida por el artículo 120, ordinal 21 de la Carta, se le asigne a oficinas distintas de las que se hallan inactivas, la función de expedir el certificado de paz y salvo a los contribuyentes que demuestren estar al día en el pago de sus impuestos en los cinco años anteriores a la solicitud respectiva, conforme con lo previsto por el artículo 34 de la Ley 20 de 1979. Ni, finalmente, hay obstáculo para que, dentro de los poderes ordinarios del Gobierno, se dicte providencia que suspenda los términos establecidos para el ejercicio y agotamiento de los recursos administrativos en materia de impuestos, tanto para la Administración como para los gobernados, por la ostensible razón de que no están funcionando las oficinas competentes para recibirlos, tramitarlos y resolverlos, evento clarísimo de fuerza mayor, así derive, como en el presente caso, de actitudes contrarias a la ley por parte de autoridades subalternas.

Si no era indispensable, como queda visto, el empleo de los poderes extraordinarios que confiere el artículo 121 de la Constitución para reprimir y neutralizar la situación laboral existente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resulta nítido que el Decreto legislativo número 2062 infringe también por este aspecto el dicho texto de nuestro Estatuto Fundamental.

Ha debido entonces declararse inexequible el aludido decreto, en guarda de nuestra Constitución, para evitar así que algún día, y gracias a una interpretación demasiado generosa y amplia de su artículo 121, la Carta pueda quedar limi-

tada a ese texto único y reducido de esta manera, por obra de la exégesis, el régimen del Estado de Derecho a una simple remembranza histórica y símbolo de que el tiempo pasado fue mejor.

Estas son las razones de nuestra discrepancia absoluta con el fallo que antecede.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro.

REF.: **Inexequibilidad del Decreto de estado de sitio número 2062 de 1979.**

Para explicar mi discrepancia con la decisión mayoritaria me basta reproducir las consideraciones del proyecto derrotado no sin agregar que conmueve dolorosamente mi espíritu la comprobación de cómo el hábito ha transformado la mentalidad del pueblo entero, encabezado por gobernantes y magistrados, hasta el extremo de olvidar los más elementales cauces del derecho común, apropiadamente concebidos para remediar los tropiezos de la vida cotidiana en cualquier sociedad libre y cristiana.

Ciertos límites constitucionales para el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución.

No es necesario reproducir aquí las repetidas doctrinas consignadas en muchas sentencias de esta Corte acerca de la vigencia total de la Constitución, en todo tiempo; el señalamiento de las normas que por expresa disposición del mismo estatuto puede el Gobierno determinar que rijan en condiciones diferentes a las que prevalecen en tiempo de paz o que dejen de regir, porque tales doctrinas son suficientemente conocidas. Según el artículo 121 las facultades del Gobierno se limitan a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, es decir, a aquellas por cuya aplicación aparezca un obstáculo que dificulte o impida el restablecimiento del orden. Debe haber una relación necesaria entre el decreto legislativo y el obstáculo que pretende removerse. O sea que el obstáculo sea consecuencia de la aplicación de la ley.

En primer lugar, independientemente de alguna doctrina incidentalmente acogida por la Corte, acerca de hechos sobrevinientes a los que motivaron la declaración de estado de sitio, debe pensarse que el límite natural de actuación del Gobierno es el que él mismo se señala en los considerandos del decreto por el que se reconoce perturbado el orden público y se declara en estado de sitio todo el territorio o parte de él. A eliminar las causas de los hechos señalados en aquellos considerandos es a lo que deben dirigirse todos los actos extraordinarios del Gobierno durante la vigencia de ese estatuto de vigencia "temporal".

El decreto que ahora se examina recuerda que es dictado en desarrollo del 2131 de 1976 y en él pueden leerse los siguientes considerandos:

"Que la Constitución ordena al Estado proteger la vida humana y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales suyos y de los particulares.

"Que la protección a la vida supone el cuidado de la salud y que dentro de los deberes sociales del Estado se incluye el de prestar el servicio público correspondiente.

"Que es deber primordial del Gobierno preservar la seguridad colectiva y restablecer el orden cuando estuviere quebrantado, mediante el empleo de los medios previstos en la Carta para mantener la vigencia de las instituciones que ella misma consagra.

"Que desde hace más de un mes existe en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales un paro inconstitucional que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios .

"Que por solidaridad, el paro se ha extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, con todo lo cual no solo se ha perjudicado a los trabajadores afiliados a dicho Instituto, sino a la parte más desvalida y numerosa de la población, que solo puede recurrir a los centros hospitalarios de asistencia pública.

"Que dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que, por las vías de hecho, se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el artículo 184 del Código Penal.

"Que, además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros, como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebren el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de Derecho".

Según la sentencia del 11 de marzo de 1976 una huelga de los empleados de las dependencias de la Administración de la Hacienda Pública hace imposible el cumplimiento de ciertos deberes a cargo de los gobernados, como el uso de papel sellado, el de estampillas de timbre nacional y la obtención y utilización de pasaportes para salir del país, y por tal razón advierte que los actos para cuyo cumplimiento se fijen aquellos deberes deben ser cumplidos sin los dichos documentos mientras dure la huelga y que este aplazamiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes es acto dirigido a remover las causas de perturbación del orden público y hacer posible la suspensión del estado de sitio.

Cabe preguntarse ¿si la huelga de los empleados de la Administración Pública ocurriera en tiempo de paz, carecería el Gobierno de facultades para facilitar el normal funcionamiento de la vida de los negocios y los viajes al exterior, como lo expresan los considerandos del decreto que se revisa?

En caso de una huelga como la descrita u otras similares, decretadas y efectivamente ejercitadas en tiempo de paz, ¿tendría el Gobierno que decretar el estado de sitio para remover las dificultades resultantes del paro de los servicios? Es claro que respecto de los huelguistas existen disposiciones especiales que deberán aplicarse si la suspensión del trabajo es en el servicio público, pero ello no resuelve las dificultades que sufren sus usuarios y es natural deber del Gobierno, en la medida de sus posibilidades, aliviar las consecuencias de la huelga.

¿Cualquier gobierno estará obligado a exigir el cumplimiento de los deberes establecidos por las leyes cuando actos o hechos de fuerza mayor se lo impiden? Aún en la más grave materia como es la penal, la fuerza mayor es exonerativa de responsabilidad. Este mismo principio puede aplicarse a todos los casos en donde la fuerza mayor hace imposible el cumplimiento de cualesquiera obligaciones. Sin adentrarse en penetrantes exploraciones sobre el alcance de la fuerza mayor, bastaría indicar que según el sentido común, resultaría monstruoso que se liquidaran intereses de recargo por mora en el pago de impuestos si no hay quien los reciba, o que se impusieran sanciones por suscribir documentos sin las estampillas de timbre, cuando no hay quien las expenda. Del mismo modo que no puede condenarse al homicida que priva de la vida a quien injustamente lo ataca.

Estos minúsculos ejemplos enseñan que, en todo tiempo, el Gobierno está en capacidad de promulgar estatutos ordinarios por los que se atestigüe la existencia de hechos que hagan imposible el funcionamiento normal de los servicios públicos, y que, en consecuencia, exoneren provisionalmente a los gobernados del cumplimiento de algunas obligaciones que el Estado está en la imposibilidad de exigir dentro de las oportunidades legales ordinarias y se indique cómo deben cumplirse tales obligaciones cuando los hechos inhibitorios desaparezcan.

Como lo ve la Corte, sería peligroso aceptar que se acuda a las facultades extraordinarias del estado de sitio para resolver cualquier dificultad propia de la vida ordinaria de las sociedades en evolución, como lo son todas, en lugar de utilizar los instrumentos que están a su alcance en todo momento, de acuerdo con las normas del derecho común.

Las reflexiones precedentes enseñan que en cuanto hace al fondo del decreto, no hay duda de que es necesario aplazar el cumplimiento de ciertas obligaciones por imposibilidad de los gobernados para cumplirlas en una oportunidad y que el Gobierno puede señalar otra oportunidad para que la ley quede satisfactoriamente cumplida. Así, no habrá desmedro del derecho ni tampoco como consecuencia de la huelga, agravamiento de la situación de los usuarios de los servicios públicos.

Lo anterior significa que la medida es inexequible en cuanto se adoptó con invocación del artículo 121 de la Constitución, aunque puede adoptarse por los medios ordinarios.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Aclaración de voto del Magistrado Luis Carlos Sáchica.

En relación con el fallo anterior, debo aclarar que no comparto la decisión de la Corte en cuanto declara inexequible el artículo 2º del Decreto número 2062, pues considero constitucional tal disposición por las mismas razones por las cuales sustenté la validez de las demás normas de aquel decreto.

Luis Carlos Sáchica.

Bogotá, D. E., octubre diez (10) de mil novecientos setenta y nueve (1979).

Adhiero a la anterior aclaración.

José Eduardo Gnecco C.

Adhiero a la anterior aclaración de voto.

Humberto Murcia Ballén.

PROTECCION DE LA NIÑEZ

Exequibilidad de la norma demandada, artículo 16 Ley 7ª de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 29 de octubre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada según Acta número 41 de 1979.

REF.: Expediente número 741.

El ciudadano José Pablo Navas Prieto, pide a la Corte Suprema que declare inexequible el artículo 16 de la Ley 7ª de 1979, cuyo texto es:

"LEY 7ª DE 1979

"(enero 24)

"por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"....

"Artículo 16. El Sistema de Bienestar Familiar del Distrito Especial de Bogotá será atendido teniendo en cuenta los recursos generados con tal fin (Ley 75 de 1968 y Ley 27 de 1974), dentro de su propio territorio.

"Las relaciones entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Distrito Especial de Bogotá, serán formalizadas mediante contrato entre las dos entidades de modo que el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito pueda prestar los servicios que en la actualidad atiende el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la capital de la República.

"La Contraloría General de la República vigilará el giro de recursos previsto en esta norma y podrá delegar esta función en el Contralor del Distrito Especial.

"....".

Dice el actor que la norma acusada contraría los artículos 79 y 182 en sus incisos 2º y 3º de la Constitución; el primero, porque la iniciativa del gasto público es del Gobierno, y en el caso actual.

"Según los documentos e informes que reposan en los archivos del Instituto de Bienestar Familiar, el proyecto original de la Ley 7ª de 1979 no contenía las normas del artículo 16 transcrito, las cuales fueron introducidas en el Congreso por uno de sus miembros, el honorable Representante doctor Ricardo Baquero, tal como consta en las ponencias respectivas. Por tanto, lo preceptuado en tal disposición no fue de la iniciativa del Gobierno, y como se trata de asignación de una renta a favor del servicio de Bienestar y Asistencia Social del Distrito Especial de Bogotá, se quebrantó el artículo 79 de la Constitución; y no solo por este aspecto, sino también por cuanto ordena una inversión pública aspecto contemplado en el comentado artículo 79".

Y agrega:

"En relación con el artículo 182 de la Constitución, su violación no es menos manifiesta. En efecto:

"a) La asignación del recurso fiscal se hizo, como está dicho, sin la iniciativa del Gobierno;

"b) Se pretermitió el procedimiento administrativo que el inciso 2º prevé, o sea la valoración previa de la naturaleza, importancia y costo del servicio, operaciones administrativas que debían hacerse respecto de todos los servicios públicos y no en forma singular;

"c) Y, además, excedió el porcentaje que el inciso 3º señala, ya que la destinación comprende 'los recursos generados con tal fin (Ley 75

de 1968 y Ley 27 de 1974), dentro de su propio territorio' ''.

En cuanto a los incisos 2º y 3º del artículo 16 acusado, advierte el actor que ''si ellos se toman o consideran como un complemento necesario del inciso primero, corren la misma suerte de éste, o sea, que también son inconstitucionales''.

Por su parte, el Procurador General dice que no es valedera la impugnación que se hace al artículo 16, en cuanto a que siendo un precepto que implica una erogación estatal, no tuvo origen gubernamental, ya que está demostrado lo contrario. Al efecto dice:

''No viene al caso analizar los principios que informaron este aspecto de la indicada reforma constitucional, por cuanto la disposición acusada tuvo origen en iniciativa gubernamental como se deduce de los antecedentes de la ley cuyas copias fueron remitidas por la Secretaría del Senado a la Corte, a solicitud del honorable Magistrado Sustanciador. En efecto, los folios 79 a 100 recogen el proyecto del Gobierno presentado por conducto del Ministro del Ramo. El parágrafo del artículo tercero de este proyecto (folio 80), se encuentra concebido en los mismos términos de la norma acusada. Aunque el ponente para primer debate le dio diferente ubicación dentro del texto y de parte integrante de uno de sus artículos, pasó a ser regla independiente (folios 57 a 78). Es más, se encuentra allí que el autor del pliego de modificaciones rebajó al 70% el monto de los recursos generados dentro del Distrito que deben dedicarse al servicio de bienestar familiar (folio 61), pero, posteriormente, en el primer debate (folio 100), se aprueba el artículo 16 del pliego 'modificado por el Ministro de Salud mediante proposición'. Todo lo cual está demostrando que la iniciativa tuvo origen y fue defendida en su concepción inicial por el vocero del Gobierno''.

Consideraciones.

1ª Del acervo probatorio oportunamente solicitado se deduce que el proyecto de ley número 95, ''por la cual se determina el régimen de bienestar familiar, se dictan normas para la protección de la niñez, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones'' que culminó en la Ley 7ª de 1979 (enero 24), fue ''presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el Ministro de Salud''. (Fotocopia autenticada del proyecto, folios 34 y 45. También ''Anales del Congreso'', año XXI número 80, página 1201).

2ª Concretamente, en cuanto al artículo 16 de la ley objeto de la impugnación de inconstitucionalidad, es verdad que no fue incluido inicialmente en el proyecto presentado por el Gobierno, como tal, independientemente; pero la idea de separar el servicio de bienestar familiar en el Distrito Especial de Bogotá, se encuentra en el parágrafo del artículo 3º del proyecto presentado por el Gobierno. Y la modificación parlamentaria fue acogida y reformada por el Ministro de Salud, hasta tener la aceptación completa del legislador.

Al efecto en el acta número 013 de noviembre 29 de 1978, debidamente autenticada, se lee lo siguiente:

''En consideración el artículo 16 se aprobó el del pliego modificado por el señor Ministro de Salud así: 'el sistema de bienestar familiar del Distrito Especial de Bogotá será atendido teniendo en cuenta los recursos generados con tal fin (Ley 75 de 1968 y Ley 27 de 1974), dentro de su propio territorio. Las relaciones entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Distrito Especial de Bogotá, serán formalizadas mediante contrato entre las dos entidades de modo que el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito pueda prestar los servicios que en la actualidad atiende el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la capital de la República. La Contraloría General de la República vigilará el giro de recursos previsto en esta norma y podrá delegar esta función en el Contralor del Distrito Especial' ''.

La fórmula que en definitiva fue aceptada por el legislador, se repite, fue propuesta por el Ministro de Salud y acogida por aquél, con lo cual se cumplen las exigencias del artículo 79 de la Carta.

4ª En cuanto a la posible violación del artículo 182 de la Constitución, según el concepto transcrito del actor, se observa:

a) Ya se anotó cómo el artículo acusado, sí tuvo origen en el Gobierno a propuesta del Ministro correspondiente. Esta actitud satisface la exigencia de la iniciativa gubernamental del gasto público;

b) La referencia que el actor hace al artículo 182 de la Carta y concretamente a la determinación previa que la ley debe hacer de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades descentralizadas ''teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos'' para señalar ''el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación'', o sea lo que ordinariamente se ha

denominado "el situado fiscal", nada tiene que ver con los fondos especiales, que constituyen el patrimonio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; no se trata, pues, de "los ingresos ordinarios de la Nación", sino de fondos "generados con tal fin", o sean de creación de las Leyes 75 de 1968 y 27 de 1974, y

c) El porcentaje de que trata el artículo 182 de la Carta (situado fiscal), se refiere a ingresos ordinarios de la Nación para la atención de los servicios a cargo de las entidades descentralizadas territorialmente, distribuible en proporción al número de ellas y a su población, mas no al patrimonio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que se integra principalmente con los fondos especiales indicados en las leyes citadas antes.

No hay violación, por tanto, del artículo 182 de la Constitución, ni de ningún otro precepto de la Carta.

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

Resuelve:

Es EXEQUIBLE el artículo 16 de la Ley 7ª de 1979.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Dante Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Miguel Lleras Pizarro, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano, José María Velasco Guerrero.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

REFORMA DE LA CONSTITUCION

Exequible el Acto legislativo número 1 de 1968 "por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia".

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 16 de octubre de 1979.

Conjuez ponente: doctor *Alfonso Suárez de Castro.*

Expediente número 722.

Aprobada según Acta número 38.

El ciudadano Bernardo Elejalde Toro, ejerciendo la acción pública establecida por el artículo 214 de la Constitución Política, pidió en escrito presentado el 2 de marzo del año en curso la declaración de inexequibilidad de la totalidad del Acto legislativo número 1 de 1968 "por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia", acto que fue promulgado en el *Diario Oficial* número 32673 de fecha 17 de diciembre de 1968.

I. *Fundamentos de la acusación*

El actor acusa de inconstitucionalidad el Acto legislativo número 1 de 1968, que señala como integrado por tres proyectos separadamente presentados por el Gobierno y fusionados por el Congreso, y aduce como fundamento de su acción de inexequibilidad el hecho de que las discusiones y aprobaciones de tales proyectos, convertidos en el Acto legislativo número 1 de 1968, se efectuaron en sesiones extraordinarias del Congreso y no en las de carácter ordinario, a que se refiere el artículo 218 de la Carta Fundamental, lo cual infringe "violentamente" el artículo 13 del Plebiscito de 1º de diciembre de 1957 y el 218 de la Constitución Nacional.

La viabilidad de la acción la establece el demandante con el traslado del texto del acto legislativo impugnado por transgresión de los preceptos constitucionales de formación.

II. *Concepto del Procurador General de la Nación*

Dice el Procurador en su Concepto número 367 emitido el 7 de mayo del corriente año, que "no obstante lo decidido por la Corte Suprema en su fallo de 5 de mayo de 1978, con todo respeto deseo examinar en primer término lo relativo a su competencia para conocer de demandas de inexequibilidad de actos legislativos reformatorios de la Constitución, para lo cual haré uso de la propia jurisprudencia anterior de esa entidad y de lo expuesto en el salvamento de voto a la sentencia citada".

En otros términos, que aunque la Corte Suprema en su sentencia del 5 de mayo del año próximo pasado, al fallar la demanda de inexequibilidad del Acto legislativo número 2 de 1977 afirmó su competencia para asumir el conocimiento y decisión de las acciones contra los actos reformatorios de la Constitución, el Procurador sostiene su convicción en contrario, defendida en los varios procesos en que le correspondió actuar cuando fue Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Consecuentemente, transcribe, textualmente, las consideraciones del fallo de la Corte del 16 de abril de 1971 del cual fue él su ponente, reproducidas también y adicionadas en su salvedad de voto a la sentencia del 7 de mayo de 1978, salvedad que suscribieron los Magistrados Héctor Gómez Uribe, Luis Enrique Romero Soto y Hernando Rojas Otálora.

En la segunda parte de su concepto, y bajo el epígrafe "la cuestión de fondo", dice el Procurador que si la Corte insiste en su tesis de que es competente para asumir el conocimiento de

las demandas de inexequibilidad contra actos reformatorios de la Constitución, reitera lo manifestado en el concepto emitido el 25 de enero del año en curso respecto de una acusación contra los artículos 13, 14 y 28 del Acto legislativo número 1 de 1968, y como conclusión expresa que este mismo acto, demandado en su integridad por el ciudadano Bernardo Elejalde, es exequible, pues no se contravino el procedimiento regular en su expedición, ya que aunque las llamadas "sesiones especiales" en las cuales fue aprobado "no fueran de la misma categoría de las indicadas en el artículo 218 de la Carta", sí tenía el Congreso competencia para ejercer la plenitud de sus atribuciones constitucionales, y cita la sentencia de la Corte del 25 de mayo de 1961 en la cual se examinó a fondo tan importante materia.

CONSIDERACIONES

1. *La competencia de la Corte*

Innecesario es, por lo extenso y por hallarse en varias providencias de la Corporación, hacer la historia o recuento de las tesis sostenidas por ella o por algunos Magistrados, en sus salvedades de voto, o por los tratadistas de Derecho Constitucional, respecto de la competencia para decidir demandas de inexequibilidad de actos legislativos que reformen la Constitución. La Corte en fallo del 5 de mayo de 1978, a propósito de una de las acciones instauradas contra el Acto legislativo número 2 de 1977, afirmó tal competencia así:

"El poder de reforma constitucional es un poder constituido y debe ejercerse dentro de las reglas constitucionales del artículo 218, y sus decisiones no escapan a la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia, puesto que pueden ser violatorias de la Constitución en cuanto infrinjan esas reglas y el principio de la sujeción a ellas, sentado sin excepción alguna en el artículo 2º para todo y cualquier poder constituido.

"No importa que los actos legislativos no estén enunciados expresamente en el artículo 214 entre los que son suceptibles de juicio de validez constitucional por la Corte Suprema, porque la guarda de la Constitución, a ese tribunal confiada, se refiere a la totalidad de sus preceptos como lo indica aquel texto en los términos 'guarda de la integridad de la Constitución' y, por tanto, su jurisdicción comprende todo acto que pueda vulnerar esa integridad, así no se haya expresado esa posibilidad en el referido texto, ya que ella resulta patente en el imperativo contenido en los artículos 2º y 218. Las expresiones tan *categóricas y excluyentes de esta última norma* no dejan duda sobre la imperatividad de los procedimientos que prescriben y del tipo de actos en que deben reflejarse las reformas constitucionales.

"La Constitución es una unidad normativa sistemática. Sus normas carecen de sentido consideradas aisladamente. Su interpretación debe integrarse y complementarse armónicamente. Es lo científico. Por eso la regulación del control de constitucionalidad que compete a la Corte, debe complementarse, para el caso en estudio, con los efectos lógicos que se deducen de los artículos 2º y 218 integrados con los resultantes del 214.

"No se ve, por esto, razón suficiente que autorice a la Corte a inhibirse de conocer de demandas de inconstitucionalidad por vicios de formación contra actos legislativos, lo que dejaría sin correctivos violaciones constitucionales producidas por poderes extraconstitucionales extraños al Estado de derecho y a la idea de integridad normativa expresada en el artículo 214".

Compete, a mayor abundamiento, destacar que en lo atinente a los defectos de procedimiento en la aprobación de los actos legislativos, es casi unánime la opinión conocida de los Magistrados de la Corte por anteriores pronunciamientos relativos a la observancia de lo preceptuado en el artículo 218 de la Constitución.

Por estimar acertada la doctrina anteriormente transcrita, la Corte reafirma su competencia para conocer de la demanda del ciudadano Bernardo Elejalde Toro contra el Acto legislativo número 1 de 1968.

2. *El caso sub júdice*

Como ya se dijo, la causal de inexequibilidad que invoca el actor contra el acto legislativo es la de haberse discutido y aprobado en sesiones extraordinarias del Congreso y no en las de carácter ordinario, que indica el artículo 218 de la Carta Fundamental.

El Procurador, en el concepto referido, hace el siguiente análisis, concordante con las pruebas del proceso y que la Corte acoge:

"Primero. El territorio nacional permaneció en estado de sitio desde el 21 de mayo de 1965, cuando se expidió el Decreto 1288, que declaró

turbado el orden público, hasta el 15 de diciembre de 1968 inclusive, situación de emergencia que desapareció con la expedición del Decreto 3070 del día 16 siguiente.

"Segundo. Por la misma época o sea durante la tramitación de los tres proyectos que dieron origen al Acto legislativo número 1 de 1968, se hallaba vigente el Acto legislativo número 1 de 1960, que modificó el artículo 121 de la Constitución y que disponía en el inciso primero de su artículo 1:

'El Presidente de la República no podrá ejercer las facultades de que trata el artículo 121 sino previa convocación del Congreso en el mismo decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna. Esta convocación se hará para dentro de los diez días siguientes a la expedición de tal decreto. Si el Presidente no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. En todo caso permanecerá reunido mientras dure el estado de sitio'.

"Sobre el carácter de estas sesiones del Congreso, consecuencia obligada de la declaratoria de turbación del orden público, se pronunció la Corte Suprema en sentencia de 25 de mayo de 1961, así:

'Pero si no se contempla ya exclusivamente la circunstancia externa de la periodicidad determinada en el tiempo o de su frecuencia eventual más o menos próxima o remota para darle a las reuniones del Parlamento el carácter de ordinarias o extraordinarias, sino que es necesario el análisis que examine integralmente el fenómeno a la luz de la doctrina constitucional que organiza en Colombia el estado de derecho como República democrática, representativa y con tres ramas separadas del Poder Público para la realización armónica de los fines de la sociedad, aparece de inmediato el criterio para dividir por su aspecto *material* las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias.

'Porque entonces lo *ordinario* consiste en que las Cámaras Legislativas se reúnan por derecho propio emanado directamente de la Carta para cumplir su función constitucional de hacer las leyes. Lo *extraordinario,* es que por mandato expreso de la Constitución el Congreso encuentre limitada su tarea legislativa, o condicionada su actividad por actos que dependen exclusivamente del querer gubernamental.

'Está escrito en la Constitución que por regla general las Cámaras Legislativas se reúnan por derecho propio cada año durante 150 días a partir del 20 de julio para desempeñar su función de hacer las leyes. Como está previsto que el Congreso se reúna por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial si el encargado es un ministro o gobernador que no lo convoca para que se reúna dentro de los diez días siguientes, pero entonces con el exclusivo, expreso y claro fin de elegir el Designado. En tanto que el Acto legislativo número 1 de 1960 estatuye sin restricción alguna, antes bien con ampliación de sus atribuciones y facultades que el Congreso se reúna por derecho propio, si en oportunidad no se convoca por el Gobierno en situación de emergencia que ha hecho necesario el estado de sitio.

'Así, pues, en todas las hipótesis constitucionales de reunión del Congreso por *derecho propio* se trata ciertamente de que las Cámaras quedan en la necesidad actual de cumplir las atribuciones que les incumben como cuerpo soberano de la nación colombiana, sin otros límites que los señalados expresamente en la Carta.

'Eso es lo *ordinario,* lo que comúnmente debe acontecer en el ámbito institucional del estado de derecho: Que el Congreso pueda cumplir a cabalidad sus funciones, sin pauta, cortapisa o interferencia alguna. La excepción a este principio es lo *extraordinario,* y, para serlo, se requiere ineludiblemente expresa prescripción de la Carta Fundamental. Las excepciones, en efecto, nunca surgen por interpretación extensiva de las normas, menos por el criterio de analogía, inexistente, además, en el fenómeno que se analiza.

'Si, pues, por excepción consagrada en el inciso 4º, artículo 68, el Congreso no puede reunirse sino por convocación del Gobierno, nada más que para ocuparse en los negocios y por el tiempo señalado en el respectivo decreto, es indudable que estas sesiones a que el Congreso no puede ir constitucionalmente por derecho propio, sino que están condicionadas a un acto del Gobierno, son las únicas extraordinarias dentro del contenido material referente al ejercicio de las atribuciones propias de las Cámaras Legislativas.

'Argüir que en el evento de aplicación del artículo 121 y su reforma por el Acto legislativo número 1 de 1960, la República por virtud del estado de sitio, total o parcial, se encuentra en

situación extraordinaria, y que si el Congreso se reúne, las sesiones han de revestir el carácter de extraordinarias, no sería otra cosa que ensayar indebidamente la aplicación extensiva de las hipótesis del inciso 4º, artículo 68, a situaciones de ninguna manera incluidas en la norma, sin motivos de fondo que pudiesen presentar siquiera alguna analogía, y con flagrante olvido de que las excepciones se toman e interpretan con criterio estrictamente ceñido al texto que las consagra, en este caso el dicho inciso 4º.

'En las sesiones extraordinarias de este inciso 4º, artículo 68, la actividad legislativa del Congreso se encuentra determinada por la voluntad de la convocación gubernamental, en el tiempo y por las materias a que las leyes deben referirse. En las previstas por el artículo 121 y su reforma, el Congreso se reúne por derecho propio, en cumplimiento de su deber y en función constitucional como rama legislativa del Poder Público sin otros límites que los expresamente determinados por la Carta. Y si bien debe colaborar con el Gobierno para restablecer el orden público, nunca podría entenderse, sin perturbación del equilibrio institucional en que se inspira el artículo 55, que el Presidente de la República estuviese capacitado para limitar la actividad legislativa del Congreso como si se tratara de sesiones extraordinarias convocadas por obra de su exclusiva voluntad.

Menos todavía cuando la notoria finalidad de la reforma de 1960 al artículo 121 consiste, no en limitar la acción del Congreso sino precisamente la del Gobierno para evitar distorsión, abuso o desvío de las facultades extraordinarias de emergencia que le competen en estado de sitio. Y para zanjar colisiones entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa, para moderar la acción de la una y de otra y, principalmente, para evitar el abuso de los poderes respectivos, ampliada quedó en la reforma la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para emitir por vías de derecho juicio inmediato, bajo apremio de mala conducta por no fallar dentro del término de seis días. Es la armonía del artículo 55 en la realización de los fines del Estado'. (*Gaceta Judicial,* Tomo XCV, página 808)".

El Procurador, después de transcribir los apartes de la sentencia de octubre 25 de 1961 que han sido trasladados en lo que antecede de su concepto, lo termina expresando su criterio conclusivo de que el Congreso en la aprobación de los proyectos que "finalmente vinieron a integrar el Acto legislativo número 1 de 1968, no contravino el procedimiento regular".

Empero el sentido preciso y exacto del fallo de la Corte de mayo de 1961, acerca de la calidad de las reuniones del Congreso durante el estado de sitio, vigente el Acto legislativo número 1 de 1960, hállase en el tenor de los párrafos que pasan a insertarse, relativos a la incompatibilidad del último inciso del artículo 68 de la Constitución con el primero del Acto legislativo citado.

"a) En el primer inciso del artículo 68, se confiere al Congreso el derecho de reunirse, por 150 días a contar del 20 de julio, por derecho propio, esto es, sin restricción alguna; y el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, también le confiere al Congreso la facultad de reunirse por derecho propio; por tanto, si en los dos casos la reunión se opera por derecho propio, las consecuencias deben ser iguales en cuanto el Congreso conserva su facultad general de legislar sobre todos los negocios respecto de los cuales le atribuye competencia la Constitución Nacional.

"b) Cuando el Congreso se reúne por derecho propio, según el inciso 1º del artículo 68 y el artículo 1º del Acto legislativo de 1960, tal atribución emana directa e inmediatamente del constituyente; en cambio, cuando se reúne según el inciso final del mismo artículo 68, lo hace por voluntad directa e inmediata del Gobierno, con el fin de estudiar los negocios que tenga a bien someterle a su consideración.

"c) Como libre y completo ejercicio de las atribuciones que el artículo 76 de la Carta le confiere al Congreso, constituye la regla general, la restricción o limitación impuesta en el inciso final del artículo 68 tiene el carácter de excepcional, que no puede aplicarse por analogía.

"d) La reunión del Congreso en el evento previsto en el último inciso del artículo 68 depende de la voluntad del Gobierno, pero en el caso del artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, ocurre todo lo contrario, porque la dicha reforma conlleva una orden imperativa para el Ejecutivo, o sea, que al convocar al Congreso en tal caso no hace el Gobierno sino cumplir con un deber impuesto por la Constitución, sin que le sea permitido condicionarlo en ninguna forma, ni menos limitar la normal competencia del Congreso, porque, se repite, se trata de cumplir con un deber, no de ejercer una facultad, cuyo cum-

plimiento no puede modificarse por voluntad del obligado''.

Además, al dictarse el Acto legislativo número 1 de 1960 y la Reforma Constitucional de 1968, el criterio de la casi totalidad de los Congresistas, Senadores y Representantes, responde a la convicción de ser ordinarias las sesiones determinadas por la declaración de estado de sitio, dado que el Congreso queda investido de todas las atribuciones señaladas por el artículo 76 de la Carta mas la de controlar la legitimidad de los decretos legislativos que entonces dicte el Gobierno, enjuiciándolos ante la Corte Suprema de Justicia.

Respecto del Acto legislativo número 1 de 1960 el Senador Hernando Carrizosa Pardo, en su informe o ponencia ante el Senado expresa:

''La enmienda aprobada por la Comisión es sencilla y práctica. Solo introduce dos factores: la reunión del Congreso, en sesiones ordinarias, mientras dure el estado de sitio, y la facultad que se otorga al cuerpo legislativo de exigir que la Corte Suprema de Justicia juzgue sobre la exequibilidad de los decretos.

''Como se ve, cada una de las Ramas del Poder Público se contiene dentro de atribuciones que le son propias, y la vigilancia del Congreso aleja la posibilidad del abuso del Ejecutivo''.

En relación con el propio acto legislativo, el Representante Héctor Charry Samper en el informe para segundo debate ante la Cámara de Representantes, conceptúa:

''En la Comisión Primera de la Cámara se objetó que podrían ser consideradas como extraordinarias las sesiones del Congreso en este caso. No son extraordinarias, sino ordinarias, por expreso mandato de la Constitución. La convocatoria a sesiones extraordinarias es potestativa del Presidente de la República, limitadas en el tiempo, y circunscritas a los temas que les sean sometidos por éste; las del 121 que ahora se consagra son obligatorias, no limitadas en el tiempo ni circunscritas en los temas, es decir, que el Congreso se reúne con plenitud de atribuciones. Resulta tan claro lo anterior que si el estado de sitio se produjera en vísperas de concluir las sesiones ordinarias de una legislatura, automáticamente quedarían éstas prorrogadas por todo el tiempo que dure el estado de sitio. En cierto modo ha quedado adicionado el artículo 68 de la Constitución por el cual se establece que las sesiones ordinarias duran 150 días.

''Podría argüirse que hay jurisprudencia en contrario, pero precisamente esta enmienda debe entenderse como una terminante rectificación de las jurisprudencias anteriores que estaban edificadas sobre el inaceptable y ahora derogado criterio de que el estado de sitio es incompatible con la reunión del Congreso. Esta no es una simple hipótesis sobre aserto lógico, puesto que la enmienda estatuye la reunión del Congreso obligatoria en estado de sitio''.

Por consiguiente, de conformidad con el criterio que campea en todo lo transcrito, no son extraordinarias las sesiones del Congreso originadas en el estado de sitio, durante la vigencia del artículo 121 de la Constitución en el tenor adoptado por el Acto legislativo número 1 de 1960, por lo cual no se ha violado, a juicio de la Corte, el artículo 218 de la Carta invocado por el actor, ni otro alguno de la misma.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación y previo estudio de cuatro Conjueces en su Sala Constitucional, DECLARA QUE ES EXEQUIBLE el Acto legislativo número 1 de 1968 ''por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia''.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Alfonso Suárez de Castro, Conjuez, *Luis Enrique Romero Soto, Antonio de Irisarri Restrepo,* Conjuez, *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Adán Arriaga Andrade,* Conjuez, *Ricardo Uribe Holguín, Guillermo Benavides Melo,* Conjuez.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto

A continuación expresamos algunas de las razones que, en las Plenarias de la Corte, tuvimos

oportunidad de exponer para apartarnos de la resolución adoptada por la mayoría:

1. La reforma de la Constitución no debe tomarse nunca como tarea fácil y secundaria, ni ser el simple reflejo de las veleidades políticas del gobernante de turno, y menos llegar a ella mediante interpretaciones un tanto caprichosas de la Carta. No debe perderse de vista que en ello va envuelta la unidad nacional, el respeto y perdurabilidad de las instituciones. Afecta una parte tan profunda de éstas que la ligereza o el atropello pueden proyectar sus sensibles y nocivos efectos en múltiples órdenes y por muchos años. En este asunto bien puede decirse que no hay parvedad de materia y que todo está revestido de gravedad y trascendencia. Y tiene que ser así por tratarse de la total organización jurídica del Estado y el ejercicio íntegro del poder público. Por eso, con la vitalidad de los lugares comunes que encierran verdades inconcusas, se llama a la Constitución Ley Fundamental, pudiéndose decir que ella contiene no tanto lo que quiere ser una nación como sí lo que no quiere dejar de ser.

Día a día, en la evolución del Derecho Constitucional, si bien se observa la flexibilidad de sus normas para permitir los cambios de la Carta, no es menos cierto que ese proceso está revestido de garantías muy precisas y de absoluto cumplimiento. En la época actual, que se caracteriza por el poder de reacción que puede desencadenar una minoría política oprimida o perseguida, debe redoblarse el escrúpulo por observar los preceptos que permiten introducir cambios en la Constitución, pues de no, la suprema tutela y máximo orden que ésta encarna, desaparecen, se hace posible y se legitima la acción violenta y la abierta rebeldía. Los tiempos que se viven imponen, tanto o más que antaño, seguridad y firmeza en estos trámites de reforma y un mayor apego a sus dictados, si se quiere mantener el estilo y sentido de las instituciones públicas, evitándose así que grupos de oposición lleguen a entender, por práctica distinta, que nada tienen que hacer por las vías democráticas que consagra la Ley de Leyes. Por eso no sólo hay que estar convencidos sino dar muestras de querer conservar la Constitución y hacer de su reforma una empresa seria, patriótica y con cerrada aplicación de sus mandatos. Lejos de esta órbita deben quedar las fugaces y engañosas oportunidades que puede ofrecer el predominio de un Ejecutivo fuerte sobre las otras dos ramas del poder. Tan primordial aparece todo ésto que no se duda en apreciarlo como factor imprescindible y decisivo en la obtención, conservación y disfrute de la paz. Cuanto más sea el respeto a la Carta, cuanto más se estabilicen y preserven los derechos que ella consagra, cuanto más resista su estructura las acciones de quienes buscan satisfacer sus personales ventajas o el aprovechamiento de sus precarias mayorías, tanto mayor será la solidez y eficacia de las instituciones, el afianzamiento de un ambiente de concordia nacional y la fe en la evolución pacífica de los cambios necesarios e inaplazables.

2. La Constitución siempre se ha ocupado de señalar con exactitud el trámite propio de su normal reforma. Hay dos artículos íntimamente ligados y que se refieren a este punto. Hoy día corresponden a los números 68 y 218. Además, no debe dejarse por fuera de cita, el Plebiscito de 1957, artículo 10, incisos 2º y 13.

Desde el Acto legislativo número 1 de 1945, el texto del artículo 218 permanece invariable, si se exceptúa su parte inicial en donde se distinguen aspectos reformatorios que exigen una especial votación ("salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos", v. gr. artículo 5.5, inciso final). E igual acontece con el artículo 68, a partir del Acto legislativo número 1 de 1938.

Una conclusión, en este acápite, es sostener que las sesiones o legislaturas deben ser ordinarias.

La Constitución atiende a dos aspectos fundamentales para fijar esta naturaleza: determinación del día en que empiezan, así como su duración, y mención del derecho propio que tienen para hacerlo. De allí se infiere la plenitud de la función legislativa.

Obsérvese cronológicamente cómo se ha insistido en este punto:

Constitución Nacional de 1886, artículo 68: el 20 de julio, cada dos años, y por término de 120 días;

Acto legislativo número 2 de 1905, artículos 1º y 2º: el 10 de febrero, cada dos años, y por término de 90 días;

Acto legislativo número 1 de 1907: el 1º de febrero, cada dos años, y por término de 90 días;

Acto legislativo número 3 de 1908: el 1º de febrero, cada año;

Acto legislativo número 4 de 1909: por un término de 60 días;

Acto legislativo número 3 de 1910, artículo 8º: el 20 de julio, cada año, y por término de 90 días, posibilitándose su prórroga por 30 días;

Acto legislativo número 1 de 1936, artículo 24: el 1º de febrero, cada año, y por término de 90 días; el 20 de julio y por término de 120 días;

Acto legislativo número 1 de 1938, artículo 1º: el 20 de julio, cada año, y por término de 150 días.

No está por demás citar los artículos 11 y 13 del pliego de modificaciones que ha presentado el Senador Augusto Espinosa Valderrama, en la Comisión Primera (segunda legislatura), y en relación con la Reforma Constitucional en trámite.

3. Históricamente la Constitución insiste en señalar de modo cierto lo que debe entenderse por legislatura ordinaria, por período de sesiones ordinarias. Nótese cómo el artículo 68, cuyo texto se conserva desde 1938, después de indicar la fecha del 20 de julio y determinar su duración, reitera, en dos ocasiones, que este período de sesiones es el ordinario: "Las Cámaras Legislativas se reunirán ordinariamente, por derecho propio, el 20 de julio de cada año, (inciso 1º) ... las sesiones ordinarias durarán ciento cincuenta días (inciso 3º). Y, en el inciso final, determina como sesión extraordinaria la que se realiza "por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale".

De aquí surge una clasificación bimembre, expresa y esencial: ordinarias y extraordinarias. Un tercer término de clasificación, que al amparo de la jurisprudencia de 1961 se denomina especiales, comprende los casos señalados en los artículos 121 inciso 6º (guerra exterior); 127 (elección de designado, Acto legislativo número 1 de 1977, artículo 4º); el derogado artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960 (control del estado de sitio), agregándose, en el momento actual, el evento señalado en el artículo 122, incisos 3º y 4º (emergencia económica). Pero, de una vez, conviene destacar que ese pronunciamiento insertó en las "extraordinarias", las "especiales".

En esta división (ordinarias, extraordinarias y especiales) coinciden los autores nacionales Jacobo Pérez —Derecho Constitucional Colombiano, páginas 401 y 402—, Jaime Betancur —Derecho Constitucional Colombiano, páginas 216 y 217— y Luis Carlos Sáchica —Constitucionalismo colombiano, páginas 476 y 477. El primero de ellos, con mayor adecuación al citado fallo, subdivide las extraordinarias en: de convocatoria discrecional del Gobierno (artículo 68 inciso final) y de convocación obligatoria (artículos 121, inciso 6º, 122, incisos 3º y 4º, y 127).

Conviene destacar que el comentarista Betancur se refiere en particular a "sesiones ordinarias y legislatura ordinaria", acudiendo a los artículos 72, inciso 3º, 208, inciso 1º y 210, inciso 1º, de la Constitución Nacional, así como el artículo 35 del Reglamento del Senado (página 708), aparte este último en donde se diferencia año legislativo y legislatura ordinaria.

Dedúcese de lo anterior que las llamadas sesiones "especiales" pertenecen más a las que la Constitución denomina extraordinarias que las que llama ordinarias. Asimismo que, para efectos de reformar la Constitución, las sesiones "especiales", particularmente las regladas por el derogado Acto legislativo número 1 de 1960, no es posible entenderlas en el específico sentido de "sesiones ordinarias" o "legislatura ordinaria" que señala el artículo 218. Esto se tiene que afirmar, aunque se reconozca cierta amplitud legislativa a estas especiales sesiones, porque constituye evidencia doctrinaria que el artículo 218 nunca se ha referido a ellas y porque carecen de plenitud legislativa, al menos en cuanto toca a funciones de reforma de la Carta.

4. Si el legislador, históricamente, ha sido escrupuloso en delimitar lo que entiende por reunión ordinaria del Congreso o legislatura ordinaria (artículos 68, 72, 208 y 210), al punto que se refiere a la fecha de su iniciación (20 de julio) y al tiempo que duran (150 días), ¿cómo puede aceptarse que por obra del Acto legislativo número 1 de 1960, que dejó intactos los artículos 68 y 218, el azaroso período de sesiones propio a la declaratoria de estado de sitio, podía o puede entenderse como legislatura o sesiones ordinarias? Es manifiesto e incontrovertible el propósito del legislador de evitar que etapa anterior al 20 de julio o período superior a 150 días, se entienda como ciclo ordinario, sea cual fuere el motivo de la convocatoria del Congreso o la dimensión de sus facultades legisladoras. Nótese que cuando se dieron dos períodos de sesiones ordinarias durante el año, la Carta se refirió expresamente a ello, como puede verse en el Acto legislativo número 1 de 1936, artículo 24.

La tesis de la mayoría suscita un doble motivo de crítica:

a) Que entre 1960 y 1968, el período ordinario de sesiones o la legislatura ordinaria, no era de ciento cincuenta días, sino que podía llegar a trescientos sesenta y cinco días, por existir un estado de sitio desde el primero de enero hasta el veinte de julio, que esta posibilidad no sólo podía darse durante un año sino durante ocho años, por la permanencia del estado de sitio; y que las sesiones ordinarias o legislatura ordinaria, contra particularizante mandato de la Constitución, podía iniciarse no el 20 de julio sino en fecha variable entre el 1º de enero y el 19 de julio, cuando surgiese la conmoción interior y se declarase turbado el orden público y en estado de sitio la República o parte de su territorio, durante este tiempo;

b) Que no obstante decirse y aceptarse que en el artículo 218 todo es importante, pues su contenido es uno y esencial, es hora de cambiar de criterio y sostener que en tal dispositivo se dan exigencias de menguado imperio, que pueden desconocerse parcial o totalmente, sin producirse consecuencia alguna de invalidación de lo actuado contrariando sus preceptos. Pero sostenemos, y con nosotros muchos más, que la trascendencia de todas las notas del artículo 218 es indiscutible y que todos sus apartes forman un texto indisoluble.

Así la "publicación oportuna" del proyecto de acto legislativo aprobado en la primera legislatura ordinaria y la posibilidad de ser estudiado por la opinión pública (ver Jaime Betancur, página 707, ibídem) debe comprender un período próximo a los siete meses (diciembre a 20 de julio). Pero con la tesis de la mayoría de la Sala Plena, su difusión y posibilidad de conocimiento, durante esta época, es factor secundario y hasta omitible. Claro, porque al aceptarse reformas de la Constitución durante las sesiones "especiales" o extraordinarias contempladas por el Acto legislativo número 1 de 1960, la primera vuelta terminaría en diciembre y la segunda, por obra de un estado de sitio declarado el primero de enero siguiente, empezaría este mismo día.

En el caso sub exámine (Reforma de 1968) empezó su segunda vuelta hacia el mes de mayo; ello quiere decir que el término de divulgación previsto por la Constitución, se redujo considerablemente. Así se escamoteó abiertamente lo que la Carta ha querido en su artículo 218: madurez y reflexión en el análisis del Acto legislativo acordado en la primera legislatura o sesiones ordinarias y oportunidad para enfrentar fuerzas de votación, opiniones, etc., en la segunda vuelta.

5. En materia tan grave y trascendental como lo es la Reforma de la Constitución, debe imperar un criterio restrictivo, riguroso y estricto en la interpretación de las normas que tienen que ver con este proceso de cambio. La mayoría lo señala así cuando adhiere al pronunciamiento de la Corte de 25 de mayo de 1961: " ... Así, pues, en todas las hipótesis constitucionales de reunión del Congreso por derecho propio se trata ciertamente de que las Cámaras queden en la necesidad actual de cumplir las atribuciones que les incumben como cuerpo soberano de la nación colombiana, sin otros límites que los señalados expresamente en la Carta.

"Eso es lo ordinario, lo que comúnmente debe acontecer en el ámbito institucional del estado de derecho: Que el Congreso pueda cumplir a cabalidad sus funciones, sin pauta, cortapisa o interferencia alguna. La excepción a este principio es lo extraordinario, y, para serlo, se requiere ineludiblemente expresa prescripción de la Carta Fundamental. Las excepciones, en efecto, nunca surgen por interpretación extensiva de las normas, menos por el criterio de analogía, inexistente además, en el fenómeno que se analiza ...".

¿Entonces, cómo puede borrarse a renglón seguido esta saludable y categórica orientación, máxime si se dice que " ... De acuerdo con lo anterior, se tiene, pues, que las sesiones del Congreso a que se refiere el Acto legislativo número 1 de 1960, no son las ordinarias a que alude el artículo 218 de la Constitución en armonía con el 68, incisos primero y tercero ...?". Concepto del Procurador.

Si la Carta señala como período exclusivamente idóneo para efectuar su reforma la legislatura ordinaria o las sesiones ordinarias, y distingue éstas de manera clara y perfecta, ¿cómo pudo realizarse la enmienda de 1968, durante las previstas por el Acto legislativo número 1 de 1960, llámese a éstas "especiales", "especialísimas" o "extraordinarias"? Pero lo que interesa, y el pronunciamiento de la Corte en 1961 así lo indica cuando las recoge dentro de las extraordinarias, es que tales sesiones no son ordinarias. Se ha condenado la analogía, en asunto tan serio, pero a la postre se la acepta y se vuelven equivalentes sesiones o legislaturas "especiales" y "ordinarias".

Debe enfatizarse en que no hay derogatorias implícitas entre los diversos artículos de la Constitución, máxime cuando no aparece ostensible o notoria su incompatibilidad. Ello porque las disposiciones de este rango son contemporáneas y con igual jerarquía y valor. Entonces, ¿cómo decir que el Acto legislativo número 1 de 1960, derogó, modificó, adicionó implícitamente el artículo 68? Menos puede hacerse esta aseveración si se recuerda que el legislador ha sido muy cuidadoso en determinar, cuando es el caso, la existencia de varios períodos de sesiones ordinarias (ver Acto legislativo número 1 de 1938).

6. La resolución mayoritaria descuida lo de la fecha del 20 de julio y la duración de ciento cincuenta días (artículo 68), como factores para caracterizar de ordinarias unas sesiones, y, para mientes en lo de la convocatoria por derecho propio y la plenitud de las funciones legislativas.

Con ésto se olvidan, y se quiere que otros no recuerden, importantes distingos:

a) Que una es la reunión por derecho propio, por directa y exclusiva convocatoria de la Constitución, sin condiciones provenientes de fenómenos inesperados o actos de terceros, con dependencia exclusiva de la llegada de una fecha; y otra, indirecta, derivada, la que surge como sucedánea de la que debía realizar el Gobierno, después de darse una condición dependiente de acontecimiento repentino, tal es la conmoción interior, la guerra externa, la emergencia económica (artículos 121 y 122). Por eso la diferente redacción de textos como los artículos 68 y los últimamente mencionados;

b) Que una causa excepcional, imprevisible, de duración incierta, no puede producir efecto normal, regular, común, usual y determinado. ¿Cómo, entonces, pensar que el legislador ha tenido por sesión ordinaria lo que se subordina no a una fecha precisa (20 de julio), señalada por la Constitución sin condiciones, sino a una situación como la turbación del orden público y el estado de sitio, por conmoción interior, que podía o no surgir en uno o varios años o repetirse varias veces en un mismo año? ¿Cómo llamar a una alteración de estas características ocurrencia normal, generadora de unas sesiones ordinarias? La Constitución sigue estimando este evento, así el abuso lo haya vuelto algo crónico y permanente, como excepcional y eminentemente fugaz o transitorio;

c) Que cuando la Constitución en sus artículos 68 y 218 prevé el ciclo reformatorio en sesiones o legislaturas ordinarias, dispone de una vez el *dies a-quo* y el *dies ad-quem*, vale decir, el 20 de julio y el transcurso de ciento cincuenta días.

La fatalidad de estas dos fechas, que tienen una razón de ser de profunda raigambre democrática, se desconoce con la opinión que censuramos. Cuando se anticipa su celebración, se menosprecia el sensible impacto que causa en la dispersión de las fuerzas políticas que deben intervenir en la reforma. Se las sorprende y confunde con una convocatoria que está en poder del Gobierno, quien libérrimamente inicia la aplicación del artículo 121 de la Carta. Queda, entonces, al arbitrio del Gobierno esa convocatoria, como está, igualmente librado a su decisión declarar el restablecimiento del orden público y la inopinada finalización de las sesiones "especiales". Fácilmente se comprende cómo, por el rumbo que tome una reforma llevada adelante en circunstancias tales, puede el Gobierno paralizar el proceso de la enmienda. Y ésto no es lo que ha querido y previsto la Carta, pues ésta exige un período de sesiones tan cierto, firme y permanente (contando ciento cincuenta días desde el 20 de julio), que no pueda afectarse por factor, circunstancia o acto alguno del Gobierno. Con palmaria nitidez se observa que las reuniones contempladas en el Acto legislativo número 1 de 1960, estaban muy lejos de estas características, resultando el quebranto de ese derecho propio de convocatoria y clausura, preceptuado por la Constitución, afectándose de paso la plenitud de la facultad legisladora.

La autonomía y libertad absolutas estaban en verdadero entredicho por obra de factores ajenos a la voluntad del Congreso y de la propia Carta;

d) Que la Constitución, cuando se trata de reunión ordinaria alude a un derecho propio del Congreso, sin convocatoria del Gobierno. En cambio, cuando se trata de sesiones "especiales", especialísimas o extraordinarias, el derecho propio es factor secundario, privando inicialmente la "convocatoria del Gobierno".

Conviene recordar la redacción de los artículos pertinentes:

Artículo 68: "También se reunirá el Congreso, por convocatoria del Gobierno ... en sesiones extraordinarias ...". Y el vigente artículo 121, inciso 4º, preceptúa: "La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente, éste

se reunirá *por derecho propio durante las sesiones ordinarias* y en extraordinaria cuando el *Gobierno lo convoque''*. En todos los demás casos (artículos 121, inciso 6º, 122, incisos 3º y 4º, y 127) se alude, por su carácter de ''especiales'' o extraordinarias, a *convocatoria por parte del Gobierno.*

Esto lleva a decir que cuando media convocatoria por parte del Gobierno, cualquiera sea el motivo constitucional que dé lugar a ello, las sesiones que así surjan y se desarrollen, no tienen el carácter de ordinarias, que es lo que en definitiva importa según el artículo 218, para reconocer si puede o no adelantarse una reforma; esas corresponden a sesiones extraordinarias, ''especiales'', especialísimas, excepcionales, singulares, exclusivas, peculiares, y otros nombres más con significado siempre de no ser ordinarias.

Esta diferente significación también lo advierte la Corte en su fallo de 25 de mayo de 1961.

7. Una definición que atienda los factores comentados, sería la siguiente: sesiones o legislaturas ordinarias, son aquéllas en las cuales el Congreso tiene una plenitud legislativa, tan integral que abarca la posibilidad de reformar la Constitución, por derecho propio, durante un período determinado por la Constitución, sin que éste dependa de un hecho incierto o de acto del Gobierno o de terceros.

8. Se afirma que las sesiones consideradas por el Acto legislativo número 1 de 1960, se caracterizaban por ''la plenitud de sus atribuciones constitucionales, aparte de las de vigilar el estado de sitio''.

Lo primero que debe anotarse es que la Corte (mayo 25 de 1961) no aludió a esta ''plenitud'' para comprender en ella la hipótesis de reformar la Constitución, pues enfatizó en esta salvedad, sino para enseñar que el Congreso tenía más poderes que los que el Gobierno, en su Decreto 2807 de 1961, artículo 2º, quería reconocerle, ya que procuraba restringirlos a los negocios que sometiera a su estudio. Pero se repite, y adelante se hará la transcripción del pensamiento de la Corte, excluyó perentoriamente el evento de modificar la Constitución. Esto es lo que el Procurador, en su concepto, no ha entendido o ha esfuminado, y lo que la mayoría de la Sala Plena confunde, dejando de reproducir la tesis integral de la Corte de 1961, o sea, la parte inicial del Capítulo VII de ese fallo.

En la sentencia de mayoría se cita la ponencia presentada por el Senador Hernando Carrizosa Pardo y el informe rendido, para segundo debate, por el Representante Héctor Charry Samper, con el fin de demostrar la plenitud de facultades del Congreso, en esa clase de sesiones. La opinión no fue unánime. El Representante Charry Samper varió de criterio y a la postre se adscribió al grupo que sostenía la existencia de dos colegisladores: el Gobierno y el Congreso. Además, nunca se afirmó ni insinuó que la Constitución, en tal período, pudiera ser objeto de reformas.

Algo debe anotarse a este respecto:

Para controlar los nefastos excesos de los Gobiernos, en cuanto a la utilización del 121, se formularon en un principio dos proyectos: uno del Representante Enrique Pardo Parra y otro del Senador Eduardo Santos. A no dudarlo el segundo tenía la ventaja de reducir en el tiempo, a un máximo de noventa días, los poderes del Ejecutivo y reconocer en el Congreso, por manifestación expresa, ''la plenitud de sus poderes''. Hoy día al menos para nosotros, debe decirse que el único remedio, en este campo en que se advierte la fortaleza y decisión del Gobierno de ampararse para todo en el artículo 121 y la debilidad de la doctrina judicial para su control, sería prefijar una duración en el tiempo, que verdaderamente imponga la temporalidad de esta medida, y señalar las materias que pueden ser objeto de las atribuciones de excepción.

Pero vino el acuerdo de los partidos, de los que integraban el triunfante frente nacional, y se acuñó un proyecto que fue aprobado sin modificación alguna y que vino a ser el Acto legislativo número 1 de 1960. Su presentación, en el Senado, lleva las firmas de Darío Echandía, Alvaro Gómez Hurtado, Hernando Carrizosa Pardo, Diego Tovar Concha, Edgardo Manotas Wilches, Belisario Betancur y Adán Arriaga Andrade.

Podríanse citar numerosas intervenciones en las cuales los congresistas del más variado linaje partidista expresaron tesis de las cuales se infería la restricción del Poder Legislativo del Congreso, durante estas ''especiales'' o extraordinarias sesiones. Así, por ejemplo, los Senadores Salamanca (página 108, Tomo I), Gómez Hurtado (página 243 ibídem) y los Representantes Quiñones Neira (página 479 ibídem) y Guillermo Hernández Rodríguez, quien calificara al Congreso de ''minimizado, impotente, reducido a su más simple expresión como la cabeza

de un indio jíbaro'' (página 399 ibídem), y recordar, en este mismo sentido, las coincidentes apreciaciones de Eduardo Santos, Carlos Lleras Restrepo y Echandía (páginas 468, 469 y 472). Pero en gracia a la brevedad y por la mención expresa que a ellos hace la sentencia de mayoría, nos limitamos a reproducir lo relacionado con el Senador Carrizosa Pardo y el Representante Charry Samper.

En el informe rendido en la Comisión Primera, Carrizosa dijo: '' ... Entre las opiniones sobre este proyecto he leído las de algunos que se han dejado llevar hasta decir que ella tiene visos de parlamentarismo, o que es un paso de avanzada hacia tal sistema, o que es incongruente con el régimen presidencial. Los que tal opinan, o ignoran en qué consiste el régimen parlamentario, o no han leído el proyecto que estudiamos. En ningún momento se le concede al Parlamento ingerencia en la tarea del Gobierno; ninguna medida ejecutiva puede tomar; no se le otorga ni siquiera la facultad de dar votos de aplauso ni censura, ni menos se le erige en Juez o Tribunal de los actos del Ejecutivo. Se le atribuye tan solo la facultad de exigir que sean juzgados esos actos, desde el único punto de vista de su conformidad con la Carta, por el Juez que según el derecho tiene poder para ello, que es el Supremo Tribunal de la Nación. En nada se desvirtúa, ni se atenúa el régimen presidencial, en la misma forma que no lo atenúa ni desvirtúa la intervención de la Corte Suprema cuando conoce de las objeciones por inconstitucionalidad que formule a las leyes el Presidente de la República ...'' (página 94). Y este mismo Senador Carrizosa Pardo, al responder una observación de su colega Bernardo Ceballos Uribe (''¿qué ocurriría si una simple minoría del Congreso está en oposición al Presidente?''), contestó: '' ... la consecuencia natural sería un conflicto entre el Congreso y el Presidente, y es entonces justamente cuando opera la reforma propuesta, pues el conflicto se resuelve mediante intervención de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con el proyecto, el Congreso no puede objetar las medidas tomadas por el Presidente, únicamente puede pedir a la Corte que falle sobre la constitucionalidad de las mismas ...'' (página 116).

En el informe para la Comisión Primera de la Cámara, el Representante Charry Samper, afirmó: '' ... En apretada síntesis, puede decirse que la enmienda que se propone modifica el último inciso del artículo 121 actual, haciendo obligatoria la reunión del Congreso lo mismo en el caso de la guerra exterior que de la conmoción interior, precisa la intervención de la Corte Suprema de Justicia para que decida a petición de las dos Cámaras, en plazo estricto, si un decreto del Gobierno es inconstitucional o exequible, es decir, si se conforma al espíritu y a la letra del artículo 121. Examinemos por separado las dos implicaciones mencionadas ...'' (página 357) y en la página 366 dijo: '' ... Por encima de todo la reunión del Congreso constituye la operancia de un vasto engranaje de vigilancia, de inspección de los actos del Gobierno. El Congreso reunido en estado de sitio es de por sí una valla a los intentos de extralimitación o de abuso, una coacción psicológica a los gobernantes que ya no estarán en posibilidad de confundir los dos poderes tradicionales en unas solas manos irresponsables o tiránicas ...''.

Y en el informe para segundo debate, el Representante Charry Samper afirmó lo que la resolución mayoritaria de la Corte transcribe, pero también lo siguiente: '' ... No creo yo que se consagre la coexistencia de legisladores. La enmienda reitera la facultad del Ejecutivo para dictar decretos encaminados directamente a afrontar la situación de emergencia, sólo para dictar éstos, dejando en manos de las Cámaras la función ordinaria de aprobar leyes generales y sin limitación en el tiempo. Es evidente que el Presidente puede suspender leyes, pero solamente las incompatibles con el orden público, pero a su vez el Parlamento queda en posibilidad de provocar una decisión jurisdiccional ...'' (página 443 ibídem).

Como la cuestión no quedara del todo clara pues al paso que no pocos afirmaban las limitaciones del Congreso, para neutralizar, mediante leyes de modificación o de derogatoria, los decretos dictados por el Presidente y dirigidos a restablecer el quebrantado orden público, reduciéndose su actividad a la posibilidad de requerir un pronunciamiento de la Corte sobre su constitucionalidad, otros, a lo sumo, como el Representante Carlos Galindo Pinilla (páginas 452 y 493), le daban una rara interpretación a esa plenitud de poderes del Congreso, consistente en elaborar durante quince o treinta días una ley que contradijese esos decretos, para que el Ejecutivo, en horas, la volviera a suspender, el Representante Guillermo Hernández Rodríguez solicitó que se dijera, explícitamente, que el Congreso tenía y disponía de todas sus facultades. Es imprescindible reproducir el requerimiento

al Representante Charry Samper y la respuesta suya, en la cual esclareció que ciertamente el Congreso aparecía con un gravamen, como lo sostuviera el Senador Darío Echandía, o sea, que no se podía efectuar por la vía de la ley, los decretos de estado de sitio, quedándole solo la alternativa de promover ante la Corte una acción de inconstitucionalidad, mediante proposición aprobada en una y otra Cámara, por mayoría absoluta.

En la intervención del Representante Héctor Charry Samper, fue interpelado por el Representante Guillermo Hernández Rodríguez, así: " ... Ahí hay tesis fundamentales: usted dice que el Congreso se reúne con la plenitud de sus poderes. Yo estoy de acuerdo en que el Congreso debe reunirse con la plenitud de los poderes y en este sentido estoy de acuerdo con usted; pero eso no dice la reforma. La reforma desde el momento en que dice que puede demandar por inexequibilidad es porque cree que existiendo mayoría en la Cámara para derogar ese decreto del Ejecutivo, ese decreto extraordinario, no puede hacerlo aunque tenga mayoría. Y el doctor Echandía dice que el Congreso —lo ratifica— no puede derogar, no puede suspender, no puede destruir ninguno de los decretos del Organo Ejecutivo. De manera que el Poder Legislativo no es pleno, es un poder recortado; porque un poder legislativo que no puede derogar unos decretos extraordinarios que tienen la fuerza de ley, carácter de ley, es un poder con sus facultades legislativas recortadas.

"Continúa el honorable Representante Charry Samper:

"Me parece que Su Señoría olvida lo que significa el régimen de estado de sitio, que es un régimen de excepción en el cual se reviste al Ejecutivo de poderes extraordinarios. En eso consiste básicamente. Hace unos momentos, al oírlo a usted dar una versión de las tesis del doctor Echandía llegue a pensar en manifestar mi desacuerdo con éste, pero ahora entiendo mejor la situación, estoy de acuerdo con el doctor Echandía: el Congreso en época de turbación del orden público no puede derogar los decretos específicamente encaminados a la guarda del orden público dictados por el Ejecutivo, porque la guarda de éste es atribución del Poder Ejecutivo, aquí, en Rusia, en Bolivia y en cualquier país del mundo. No obstante pienso que, en caso de hacerlo, la decisión corresponde a la Corte Suprema de Justicia a manera de árbitro ...

"La coexistencia de legisladores

"Prosigue el Representante Charry Samper:

"Decía, honorables Representantes, que en un régimen de anormalidad, de excepción, de turbación del orden público, es evidente que (sic) el Ejecutivo se le reviste de poderes extraordinarios. Mayor movilidad administrativa, una serie de atribuciones de las que carece en épocas de normalidad o de paz. Pero, entonces ¿cuál es la razón que me permite apoyar la reforma, a pesar del argumento de la coexistencia de legisladores, reparo que se le ha hecho al proyecto? Esta: el Congreso se reúne con la plenitud de sus funciones. Esto quiere decir que ejerce la vigilancia de las Ramas del Poder Público, que fiscaliza todo el engranaje estatal. Y fundamentalmente, que dicta leyes con carácter de generalidad en todas las materias que no sean consideradas —por vía de excepción— de orden público. El Presidente de la República, a su vez, solamente puede dictar decretos encaminados directamente a recuperar o mantener el orden público. Esta delimitación no había sido posible en el país por varias razones. La primera de todas porque el Ejecutivo ha impedido el funcionamiento del Poder Legislativo, y como alguien tenía que dictar normas en todos los órdenes de la vida nacional, el Ejecutivo, sustituyendo antidemocráticamente la función legislativa, auto-otorgándosela, dictaba decretos. Estando reunido el Congreso y ejerciendo su función de expedir legislación con carácter permanente, el Gobierno, el Ejecutivo, tiene que limitarse a dictar normas encaminadas rectamente a recuperar o mantener el orden. En cierto sentido hay coexistencia de legisladores, por cuanto el Congreso legisla en la materia concreta de orden público; pero ello es, sin discusión, mucho más conveniente que la aparición del Ejecutivo legislador permanente ..." (páginas 518 y 519).

(Las citas de este acápite se refieren a la obra "La reforma del artículo 121 de la Constitución. El estado de sitio". Tomo I, compilación y comentarios de Héctor Charry Samper. Talleres editoriales de la *Imprenta Nacional* de Colombia, 18 de julio de 1962).

¿Qué queda, entonces, de la supuesta "plenitud legislativa del Congreso", si no podía modificar por ley los decretos del estado de sitio? ¿Si su actividad se restringía a acusarlos ante la Corte, podrá hablarse de poder absoluto, de ese poder omnímodo que exige un propósito de reformar la Constitución en todos sus órdenes?

Y, por fuera de lo del estado de sitio, apenas podía ocuparse de leyes de carácter general, que es muy distinto de actos legislativos.

9. No faltará quien afirme que tanto en las sesiones celebradas bajo la vigilancia del Acto legislativo número 1 de 1960, como en las ordinarias por antonomasia (artículo 68), le está vedado intervenir al legislador ordinario en aquellos asuntos de los cuales se ha ocupado el Gobierno, en virtud del 121 y por encontrarse el país en estado de sitio. Lo cual trata de demostrar que "la plenitud legislativa" es igual en los dos citados órdenes de reuniones y que, por tanto, la argumentación procedente carece de importancia.

Esta reflexión lleva a otras de suma importancia y de ahí que al respecto también comentemos lo siguiente:

En primer término, aunque pudiera decirse que también en la sesión o legislatura ordinaria (artículo 68) o normal como la denomina el artículo 121, inciso 4º, se da igual restricción, tendría que advertirse que estas últimas, por mandato expreso de la Carta, sí comportan la "plenitud" de poderse tramitar en ellas una reforma constitucional.

En segundo término, como bien puede verse en la historia de la expedición del Acto legislativo número 1 de 1960, partidarios y opositores de éste, no dejaron de controvertir la extensión de las atribuciones del legislador, durante el estado de sitio, llegando los primeros a concluir en que éste carecía de atributos para modificar los actos del Gobierno expedidos en virtud del artículo 121, y, los segundos, a manifestar que precisamente por ésto el Congreso resultaba impotente y minimizado, o con la frase del Senador Carlos Lleras Restrepo, se buscaba su destrucción (página 469, Tomo I ibídem). Esto quiere decir que la tradición constitucional indicaba que, en las ordinarias propiamente dichas (artículo 68), el Congreso podía legislar sobre materias atendidas por el Gobierno mediante el artículo 121. Entonces, si las reuniones que auspiciaba el Acto legislativo número 1 de 1960, imponían esta restricción, no podía hablarse de "plenitud legislativa" y menos tenerlas por sesiones ordinarias, idóneas incluso para reformar la Constitución.

Se ha querido establecer como verdad que si las sesiones del 20 de julio en adelante son contemporáneas del estado de sitio, el Congreso no puede derogar, modificar, ni adicionar ninguno de los decretos expedidos con invocación del artículo 121. Esto no es así y bastan algunas glosas para demostrar lo contrario.

En efecto, con base en el artículo 120-7 no es dable apoyar esa tesis, porque sería tanto como entender que el mandato de "conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado", sólo puede cumplirlo el Gobierno con las facultades del artículo 121; o que él es un agente del orden público, al paso que el Congreso, durante el estado de sitio, es un agente del desorden público y que como tal se comporta al expedir leyes que afecten decretos proferidos por el Gobierno en aplicación del tantas veces aludido artículo 121, no obstante poderse recordar que ley es la manifestación de la voluntad soberana para el bien común. Lo que ocurre es que las funciones legisladoras del estado de sitio, asumidas por el Gobierno de modo transitorio, obedecen a una falta de legislación precisa para esa época de conmoción interior y a la ausencia de legislador ordinario que de manera especial afronte sus consecuencias. El Gobierno acude a esas atribuciones extraordinarias por un fenómeno de sustitución. Pero si el Congreso, por estar en sesiones ordinarias, acude mediante leyes a resolver esa situación, obvio resulta que le es lícito y propio hacerlo, así se afecten las medidas tomadas por el Gobierno. La Constitución no ha querido subordinar el legislativo al Gobierno, sino remediar una ausencia de leyes que resuelvan los específicos problemas que ha generado una conmoción interior. Pero si aquéllas se dan y están dirigidas con esta finalidad específica, no hay duda que la facultad legisladora ejercida es legítima y debe ser acatada.

Tan cierto es ésto que cuando predominó el criterio de hacer incompatibles estado de sitio y sesiones ordinarias del Congreso, se entendía precisamente, que éste podía legislar sobre aspectos considerados por el Gobierno en sus decretos legislativos. De donde ahora, al ordenarse que "la existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento *normal* del Congreso", se ha reconocido su plenitud de funciones; y, también que había razón para protestar por el menoscabo de estas facultades cuando en 1960, al darse la simultaneidad del estado de sitio y la reunión del Congreso, *únicamente* se le concedía la atribución de acusar, por inconstitucionales, los decretos expedidos en razón del 121, si se lograba una proposición en

este sentido, aprobada en cada Cámara, por mayoría absoluta.

Precisamente por falta de legislación ordinaria que prolongue su vigencia o los derogue, es por lo que se dice en el artículo 121, inciso 7º, que al cesar la conmoción interior o la guerra externa, "dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado" el Gobierno. Esto afirma su temporalidad, su secundaria significación y la posibilidad de ser afectados esos decretos por la legislación del Congreso, producida en sesiones ordinarias que concomiten con aquél. Lo que se dice no es que resultan inmunes, intocables por el Congreso, sino que debe ser tan efímera su existencia que la sola circunstancia de restablecerse el orden termina su vigencia, si las Cámaras no han tomado decisión diferente sobre ellos.

Además, el solo hecho de haber prorrogado varias veces hasta quedar en legislación permanente decretos de estado de sitio (v. gr. Leyes 2ª de 1958, 141 de 1961 y 48 de 1968), indica que sí puede ocuparse el Congreso de estas materias. Porque si tiene facultad para darles vigencia después de que cese el estado de sitio, decisión tomada durante éste, la debe tener para derogarlos, modificarlos o adicionarlos. Pero a más de ésto, si la tesis sustentada no fuera procedente, se tendría que deducir que la responsabilidad señalada en el inciso 8º del artículo 121, no sería exigible durante el estado de sitio bastándole al Presidente y Ministros que han incurrido en las conductas allí señaladas, prolongar indefinida y artificialmente el estado de sitio. Si la Constitución prevé este extremo remedio para conjurar los abusos del 121, no debe escapársele uno de menor intensidad pero igualmente efectivo, esto es, el de derogar, modificar o adicionar los decretos de estado de sitio, contemporáneo de las reuniones ordinarias del Congreso.

10. No es argumento atendible que la subcomisión integrada por la Comisión Primera del Senado y compuesta por los doctores Carlos Restrepo Piedrahíta, José María Nieto Rojas, Jesús María Arias y Francisco Eladio Ramírez, expresara lo que la Procuraduría, en su concepto, recuerda: "Como el Acto legislativo número 1 de 1960, no impide que el Congreso cumpla todas sus funciones legislativas durante el estado de sitio, y como son ordinarias las sesiones en que el Congreso tiene la plenitud de su capacidad constitucional, forzosa es la conclusión de que las sesiones de estado de sitio son ordinarias, para todos los efectos previstos en la Constitución".

Esta opinión no tiene la autoridad doctrinal que se le quiere asignar por estas razones: a) porque la Corte, en su fallo de 25 de mayo de 1961, ya había decidido que las sesiones *extraordinarias,* constituidas, en esa época, por las del artículo 68 inciso final de la Constitución Nacional, por las celebradas con motivo de la vacancia presidencial, y por *las que se realizaban atendiento lo preceptuado en el Acto legislativo número 1 de 1960;* b) porque la plenitud legislativa a que aludió la Corte, en ese fallo, fue para sobrepasar la restricción que el Gobierno quería imponerle en el Decreto 2807 de 1960 de atender las materias que él le determinase; c) porque no obstante aludir a esa plenitud de funciones hizo la Corte la expresa salvedad, por el carácter *extraordinario* de esas sesiones, de *no poderse intentar una reforma de la Constitución;* y d) porque otorgarle mérito a un informe de este jaez, sería tanto como dejar librada la demostración de la violación de la Constitución al criterio que al respecto tuvieran los mismos presuntos violadores, conscientes o inconscientes, quienes no dejarían de proveerse de un concepto que guardase armonía con su ulterior conducta. Así pudo observarse en la expedición del Acto legislativo número 2 de 1977, declarado inconstitucional por la Corte.

11. Tampoco viene en beneficio de la tesis que patrocina la mayoría de la Corte, advertir que parte de la Reforma de 1968, se cumplió durante un período de sesiones ordinarias (julio a diciembre), porque buena parte de su tramitación final se sucedió en sesiones extraordinarias, esto es, en tiempo comprendido entre el mes de mayo y el 19 de julio de 1968. Y menos aún acudir al siguiente enunciado: si el legislador distingue únicamente entre sesiones ordinarias y extraordinarias, lo que no sea extraordinario es ordinario. Siempre ha imperado, a los efectos del proceso de reforma de la Constitución, un concepto radicalmente distinto, único modo de preservar tan trascendente trámite. No vale la pena replicar este ex abrupto, que hiere la más elemental lógica y ofende al más romo sentido común.

12. Si el artículo 218 exige para poder reformar la Constitución de las sesiones ordinarias señaladas en el artículo 68, cómo puede incorporarse como argumento válido a sentencia acogida por mayoría el siguiente pronunciamiento

del Procurador, que sirve, precisamente, para decisión contraria: " ... Tercero. De acuerdo con lo anterior, se tiene, pues, que las sesiones del Congreso a que se refiere el Acto legislativo número 1 de 1960, no son las ordinarias a que alude el artículo 218 de la Constitución en armonía con el 68, incisos primero y tercero ...".

La deducción correcta no es volver ordinario lo "especial" o extraordinario, así pudiera darse plenitud legislativa, porque es evidente que la Constitución ha querido unas determinadas y precisas sesiones o legislaturas ordinarias (artículo 68 incisos 1º, 2º y 3º) y no otras, así esas otras, por cualquier sesgo legislativo o doctrinal, puedan implicar y desarrollar una plenitud legislativa.

13. Para fundamentar una decisión favorable a las pretensiones del impugnador, bastaría acudir a lo que es fórmula usual en esta Corporación y que condensa su doctrina del carácter definitivo de los fallos pronunciados sobre el mismo asunto: "ESTÉSE a lo resuelto en sentencia de 25 de mayo de 1961".

Expliquemos el sentido de esta deducción, que a pesar de las apariencias, realmente debió llevar a la mayoría a resolución distinta a la adoptada.

Al entrar en vigencia el Acto legislativo número 1 de 1960, terminar el Congreso sus sesiones ordinarias del 20 de julio al 19 de diciembre y estar en estado de sitio el país (Decretos 1 de 1959 y 3 de 1960), el Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, con la firma de su Ministro de Gobierno, doctor Augusto Ramírez Moreno, dictó el Decreto 2807 de 10 de diciembre de 1960, que en su parte resolutiva dice:

"Artículo 1º Convócase al Congreso a sesiones extraordinarias a partir del 17 de diciembre de 1960, por tiempo indeterminado, y en todo caso por el tiempo que dure el estado de sitio en los territorios nacionales citados en los considerandos de este Decreto.

"Artículo 2º Además de ejercer la facultad que le confiere el artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, el Congreso se ocupará, durante las sesiones a que se refiere el artículo anterior, y de acuerdo con lo establecido en el último inciso del artículo 68 de la Constitución, exclusivamente en los negocios que el Gobierno someta a su consideración.

"Parágrafo. Una vez iniciada la legislatura extraordinaria, el Gobierno indicará los negocios en que deba ocuparse el Congreso y presentará los proyectos de ley a que se refiere este artículo.

"Artículo 3º Este Decreto rige desde su fecha".

El Gobierno que había auspiciado la expedición del Acto legislativo número 1 de 1960, y que tenía por qué saber de su sentido y naturaleza, expresó una doble situación jurídica: que las sesiones celebradas bajo el régimen del Acto legislativo número 1 de 1960, son extraordinarias (artículo 1º) y que sólo debía ocuparse de la atribución concedida por dicho acto legislativo (de apreciar como inconstitucionales los decretos de estado de sitio, promover acción ante la Corte) y de "los negocios que el Gobierno someta a su consideración" (artículo 2º).

Después de discutirse la competencia entre Corte y Consejo de Estado, aquélla, en fallo de 25 de mayo de 1961, resolvió: "Primero: Es EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto 2807 de 10 de diciembre de 1960. Segundo: Es INEXEQUIBLE el artículo 2º y el parágrafo del mismo Decreto 2807".

O sea que declaró el carácter extraordinario de esa clase de sesiones.

Es bueno transcribir un aparte de la motivación de este fallo, que no tiene el carácter accesorio adjudicado en la sentencia de la cual nos apartamos, pues se omite, y que guarda perfecta armonía con la declaratoria de exequibilidad del artículo 1º del mencionado Decreto 2807 de 1960, que, se repite, naturalizó estas sesiones de extraordinarias.

Allí se escribió: " ... De acuerdo con el artículo 68 de la Constitución las Cámaras Legislativas 'se reunirán ordinariamente, por derecho propio, el 20 de julio de cada año, en la capital de la República', y 'sus sesiones ordinarias durarán 150 días'.

"La misma norma prevé que el Congreso debe reunirse por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale, en sesiones extraordinarias y que en tal caso no podrá ocuparse sino en los negocios que el Gobierno someta a su consideración.

"De esta normación se desprende como corolario que por el aspecto meramente formal las sesiones del Congreso se dividen en ordinarias y extraordinarias, según sea en el tiempo la oportunidad de efectuarse:

"a) O porque de ordinario, según el precepto de la Carta, se inicien cada año el 20 de julio para durar 150 días;

"b) O porque en cualquier otro tiempo, no previsto determinante en la Constitución, sino que está subordinado a eventualidades extraordinarias, el Congreso haya de reunirse también en forma extraordinaria.

"Esto último —sesiones extraordinarias—, sucede cuando el Gobierno convoca las Cámaras legislativas para que actúen durante cierto tiempo y nada más que sobre los asuntos predeterminados en el correspondiente decreto; cuando por vacancia presidencial debe reunirse el Congreso para elegir Designado en los términos del artículo 125 (5º Acto legislativo número 1 de 1959); o cuando se declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, en conformidad con el artículo 121, para el caso de guerra exterior y de acuerdo con la reforma introducida por el Acto legislativo número 1 de 1960, tanto por causa de guerra exterior como de conmoción interna.

"Esta división de las reuniones del Congreso, si bien nada más que formal, reviste trascendencia considerable en el campo del derecho público interno. Y así, para dar solemnidad, validez y firmeza a las reformas de la propia Constitución Política de la República, la única vía admitida por el Plebiscito de 1º de diciembre de 1957, es la de que sean adoptadas por el Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas, en los términos del artículo 218. Es esta una clara y perentoria limitación del constituyente a los poderes propios de las Cámaras legislativas ..." (páginas 250 y 251 de la obra citada, sin subrayas en el original).

En resumen:

1. El artículo 218, desde 1945, ordena que la reforma de la Constitución sólo puede cumplirse en sesiones o legislaturas ordinarias, conceptos que aparecen claramente definidos por la Carta y que no comprende, obviamente, las reuniones denominables "no ordinarias", "especiales", "especialísimas", "extraordinarias" etc.;

2. Como consecuencia del artículo 1º del Acto legislativo número 1 de 1960, no se hizo modificación expresa ni implícita de los artículos 68 y 218 de la Constitución, requisito previo que excluye, en cuestiones de tanta trascendencia, criterios analógicos. La interpretación de la Corte requiere para su validez, una enmienda de tales artículos. Debe recordarse que el Acto legislativo número 1 de 1936, artículo 24, cuando quiso establecer dos períodos de sesiones ordinarias, así lo consagró específicamente;

3. Cuando la convocatoria del Congreso ocurre por acto del Gobierno, así conserve aquél el derecho propio para reunirse si el Presidente no cumple con esa obligación y cualquiera sea el motivo previsto para ello en la Carta, las reuniones que se celebren en estas circunstancias toman la naturaleza de "extraordinarias", "especiales", "especialísimas", "no ordinarias";

4. La Constitución, cuando se refiere a las sesiones o legislaturas ordinarias, siempre determina un "derecho propio" del Congreso, sin subordinarlo a determinaciones del Gobierno o a la ocurrencia de fenómenos variables e inciertos, y de ahí que solamente fije para este efecto una fecha (20 de julio de cada año) y su término de duración (ciento cincuenta días) el cual viene a señalar también la fecha de su finalización;

5. Cuando este derecho propio, directo, autónomo, ajeno a condiciones, se ejercita, nada ni nadie puede interrumpir tal período de sesiones, pudiéndose cumplir, entonces, con el ciclo de publicación del proyecto de acto legislativo aprobado en la primera legislatura ordinaria y dándose una absoluta y plena función legislativa, puesto que puede acometer una reforma de esta índole. Nada de esto acontece cuando se trata de sesiones convocadas por el Gobierno, cualquiera sea la razón de este llamamiento, pues queda con la facultad de clausurarlas desandando el camino que siguió para provocar su reunión;

6. Bajo la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1960, coexistían dos legisladores: uno para el estado de sitio y el orden público (Gobierno) y otro para las restantes funciones, exceptuadas, claro está, la de reformar la Constitución (el Congreso). En el primer campo la única actividad que podían desarrollar las Cámaras era coincidir en la acusación de tales decretos, ante la Corte, por ser contrarios a la Constitución. Pero nada de modificarlos, derogarlos total o parcialmente, por este motivo, o por inconveniencia, o por la soberana voluntad y gusto del Congreso;

7. Lo ordinario, que corresponde a lo regular, común, usual o normal, supone una causa de igual índole. Por eso está bien que la llegada de un día, cada año, se tenga por evento con estas características. Pero calificar de tal lo que no se sabe cuándo suceda y así como puede presentar-

se varias veces en un semestre, también pueden pasar varios años sin que se produzca, es desvirtuar el significado propio, obvio de una locución y concepto que el legislador no ha querido confundir ni oscurecer. La Carta, para estos casos, tiene una expresión muy específica e inteligible: extraordinario;

8. Para quienes juzgamos que, en sesiones ordinarias, el poder de emitir leyes no se encuentra limitado, ni siquiera en materias del artículo 121, en ese período, no hay duda alguna que la reunión del Congreso bajo la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1960, carecía de esa total atribución. Así lo señala la historia de ese acto reformatorio de la Constitución.

Pero aquellos que tienen opinión distinta, esto es, que subsiste la plenitud legislativa a pesar de esa restricción del poder por ordenarlo así la Constitución, también deben aceptar que, durante las sesiones previstas por el Acto legislativo número 1 de 1960, se daba otra más imperiosa prohibición de la Carta: que no se le reformase en sesiones distintas a las del 20 de julio en adelante.

En otras palabras, puede hablarse de plenitud legislativa, y así lo entendió la Corte Suprema de Justicia de 1961, cuando el Congreso ejerce esta clase de funciones dentro de su órbita propia, o sea, si no lesiona o desconoce restricciones constitucionales, v. gr., lo relacionado con el artículo 121, reforma de la Constitución en sesiones no ordinarias, nombramientos reservados al Presidente de la República, etc., etc.;

9. La Corte en su fallo de 25 de mayo de 1961, al declarar exequible el artículo 1º del Decreto 2807 de 1960, afirmó expresamente que las reuniones celebradas bajo el régimen del Acto legislativo número 1 de 1960, tenían el carácter de "extraordinarias", como también las convocadas por el Gobierno para ocuparse de determinados negocios o las que tenían que ver con la vacancia presidencial.

Además, esa Corte en ese fallo, fue perentoria, como precaviendo la hipótesis de utilizarlas para reformar la Constitución, en excluir este evento y así fue como enseñó: " ... Esta división de las reuniones del Congreso, si bien nada más que formal, *reviste trascendencia considerable* en el campo de derecho público interno. Y así, para dar solemnidad, validez y firmeza a las reformas de la propia Constitución Política, de la República, la única vía admitida por el Plebiscito de 1º de diciembre de 1957, es la de que sean adoptadas por el Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas, en los términos del artículo 218. *Es ésta una clara y perentoria limitación del constituyente a los poderes propios de las Cámaras Legislativas ...*" (página 251, Tomo II, obra citada, mayúsculas y subrayas fuera de texto).

Lo comentado nos lleva a decir que el ciudadano Bernardo Elejaldo Toro, quien ha ejercido la acción pública del artículo 214 de la Constitución Nacional, tiene razón al solicitar que se declare la inexequibilidad del Acto legislativo número 1 de 1968, y así debió decirlo la Corte, pues esa reforma se cumplió en sesiones "extraordinarias", o "especiales", o "especialísimas" o "no ordinarias", en todo caso, en las no previstas por el artículo 218 de la Carta.

Respetuosamente,

Gustavo Gómez Velásquez.

ACTO LEGISLATIVO NUMERO 1 DE 1968

Salvamento de voto

Me permito manifestar mi desacuerdo con el criterio mayoritario de la Corte en la interpretación del artículo 218 de la Carta, en cuanto dispone que "la Constitución ..., sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en las siguientes legislaturas ordinarias ...".

No puedo estar de acuerdo con la interpretación dada por la Corporación en sentencia de mayo 25 de 1961, que la Corte reitera ante un texto constitucional idéntico al hoy vigente, ya que se apoya a mi modo de ver en una argumentación rebuscada en la cual se desconocen los más elementales principios de hermenéutica, como los que enseñan que "cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"; que "las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero que cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal" y que las expresiones técnicas deben tener su significado específico (Código Civil, Título preliminar, Capítulo 4º).

Son "sesiones ordinarias" de las Cámaras Legislativas las que se reunen el 20 de julio de cada año y que deben durar ciento cincuenta días, según la definición clara y expresa del artículo 68 de la Constitución. También define esta norma las "sesiones extraordinarias" como aquellas convocadas por el Gobierno, por el tiempo que él mismo señale y para ocuparse el Congreso, exclusivamente, de los negocios que el mismo Gobierno le someta.

Al estudiar la naturaleza de las sesiones del Congreso, por derecho propio, cuando se declara el estado de sitio (artículo 121, Acto legislativo número 1 de 1960), encuentra la Corte con razón de que no son estas reuniones de las "extraordinarias" propiamente dichas, pero no puede deducirse de allí que sean entonces de las "ordinarias" propiamente dichas. Lo único que permite la lógica sería afirmar que estas reuniones de estado de sitio son, como se ha dicho, "especiales" o sea que no son ordinarias ni extraordinarias, en el sentido propio y definido de los términos.

Se olvida además que no se trata de que la Constitución prohíba dictar actos legislativos reformatorios durante sesiones "extraordinarias" del Congreso, pues de ser así podría pensarse que está autorizado para dictarlos en los otros tipos o clases de sesión. Pero no: la Constitución exige, ordena, categóricamente, que el Congreso reforme la Constitución en dos "legislaturas ordinarias", limitando así de manera expresa y clara la competencia del legislador para modificar la Carta, la que no puede ejercer, en consecuencia, en sesiones que no sean de las "ordinarias propiamente dichas", como serían tanto las "extraordinarias" como las "especiales".

La providencia en estudio, que no hace otra cosa que repetir los errores de lógica en que incurrió la Corte el 25 de mayo de 1961, introduce el elemento, "reunión por derecho propio", para confundir lo que es de claridad meridiana y para apartarse, sin necesidad y sin lógica, del sentido natural y obvio de los términos de la Constitución.

Es evidente que las "sesiones ordinarias" del Congreso son reuniones "por derecho propio", pero de esto no puede inferirse que todas las reuniones por derecho propio sean "ordinarias", propiamente hablando. También hay reuniones "extraordinarias" —*lattu sensu*—, por derecho propio, en virtud precisamente del artículo 121 (1960) para el caso excepcional del estado de sitio, como también son "extraordinarias" en sentido general e impropio las del artículo 127, en el caso de vacancia presidencial, y como son "extraordinarias" propiamente dichas las que así se definen en el artículo 68 antes citado.

Introduce el fallo del cual me aparto otro forzado argumento, cuando distingue el sentido "formal" de la expresión "sesiones ordinarias", de su sentido material, para concluir que son sesiones "ordinarias" en sentido material —*secundum quid*— las que no lo son, propiamente según definición expresa de la Carta. Dentro del mismo sofisticado criterio podría distinguirse el aspecto formal y el material en el concepto de sesiones "extraordinarias", para concluir que lo son formalmente —*propter quid*— las que así define el artículo 68, y que son extraordinarias en sentido material —*secundum quid*— las del artículo 121 y las del 127. Con igual lógica, por tanto, se ratificaría la conclusión que ya es obvia, sin necesidad de sutiles distingos, o sea que no puede el Congreso reformar la Constitución en las sesiones especiales del artículo 121 (1960), ni en ningún otro tipo de reunión distinto de las ordinarias propiamente dichas, así sean "por derecho propio", o con plenitud de competencia, o se verifiquen en el edificio del Congreso, o puedan ser llamadas "ordinarias" impropias, en sentido material o *secundum quid*, por cualquier otro aspecto. Porque ninguna consideración adicional, y por tanto adjetiva —por importante que parezca— puede aducirse para desnaturalizar lo que es "ordinario" en sentido propio o estricto, según definición expresa de la Carta.

Otra transposición inadmisible lógicamente, a mi entender, se comete en el raciocinio de la mayoría al confundir al ser con el deber-ser para poder sustentar sus conclusiones. "Eso es lo ordinario —dice la sentencia de 1961—, lo que comúnmente *debe* acontecer en el ámbito institucional del estado de derecho ...". Se confunde así lo ordinario habitual, lo que ocurre de hecho por regla general, con lo "ordinario" eventual, con lo que debe suceder hipotéticamente. Pero *ordinario*, según el Diccionario de la Academia, es "lo común, regular y *que acontece* las más veces". (Subrayas fuera de los textos).

Con base en esta nueva confusión afirma la sentencia que como el Congreso debe reunirse en estado de sitio, que como es lícito y normal que lo haga, sus reuniones en ese supuesto hipotético

y contingente son "ordinarias". Olvidando que no son habituales ni regulares ni corrientes, y que sólo se las puede calificar de "ordinarias" forzando el significado de los términos, si por ordinario se entiende lo que debe suceder en casos precisamente *extraordinarios,* como lo es la declaración del estado de sitio.

En este mismo argumento, fundamental en la sentencia de la cual discrepo, se incurre en otra grave inconsecuencia pues se afirma que no hay sesiones del Congreso que puedan considerarse "extraordinarias" por analogía, criterio de interpretación extensiva inadmisible en estos casos, y sin embargo se concluye afirmando, en el fondo, que en cambio sí hay sesiones "ordinarias" por analogía, por interpretación extensiva. ¿Por qué ha de ser "ordinario" por exclusión lo que no es "extraordinario", según definición de la Carta, y no se acepta más bien que es "extraordinario" todo lo que no es propiamente "ordinario" según expresa prescripción? El mismo argumento que sirve para calificar de "ordinarias" las reuniones especiales del Congreso en estado de sitio, serviría para concluir que, por el contrario, son "extraordinarias". El mismo argumento, en uno u otro sentido, sería igualmente lógico o igualmente arbitrario, pues la Constitución define expresamente todas las sesiones extraordinarias como las ordinarias. Y no puede afirmarse que ésta sea una clasificación exhaustiva, que no admita otro tipo de sesiones, de suerte que de no ser extraordinarias hayan de ser necesariamente ordinarias, o a la inversa.

Se cometen así los errores de raciocinio llamados "de tránsito" de lo dicho simple o absolutamente a lo dicho de modo relativo, y viceversa, y "de accidente" por atribuir como esencial a todos los individuos de una especie una cualidad que sólo conviene accidentalmente a algunos de ellos.

No era necesario, y tampoco permitido en sana lógica, a mi entender, entrar en tan discutibles distingos y sutiles argumentaciones para interpretar una expresión clara como es el término "legislatura ordinaria" utilizado por el artículo 218, acompañado del adjetivo "siguiente". Legislatura implica de por sí una reunión del Congreso prevista, regular, programada, institucionalizada, en lapsos anuales determinados.

Aún si se tratara de una expresión oscura, que justificara indagaciones adicionales para esclarecerla, resultaría que la intención del constituyente al exigir que toda reforma constitucional se discuta en dos "legislaturas ordinarias" —mediando entre ellas la publicación del proyecto por el Gobierno—, corresponde a la evidente intención de evitar apresuramientos inconvenientes, de permitir y propiciar el más amplio estudio y la mayor reflección en asunto de tanta importancia; de pausar y ampliar los debates, y de hacer público el proceso para que no se sorprenda el país con reformas inconsultas. No se cumple este sano propósito de la Constitución en sesiones del Congreso intempestivas y anormales como son las que prevé el artículo 121.

Y si fuera necesario estudiar antecedentes se encontraría además que la norma constitucional sobre reforma, vigente en 1968, tan sólo perpetuó a este respecto lo dispuesto por el constituyente de 1910 cuando estableció en el artículo 70 de ese acto legislativo que "la Constitución sólo podrá ser reformada por un acto legislativo primeramente aprobado por el Congreso en la forma ordinaria; y de igual modo considerado en la *reunión anual subsiguiente* ..." (subrayo).

Por estas razones considero que el Congreso violó el artículo 218 de la Constitución al no discutir y aprobar el Acto legislativo número 1 de 1968 en dos legislaturas ordinarias sucesivas, y que éste es inexequible, en consecuencia. Considero que así ha debido declararlo la Corte.

Fernando Uribe Restrepo, Alvaro Luna Gómez, José María Velasco Guerrero.

Aclaración de su voto que hace el Magistrado Juan Hernández Sáenz

No puede admitirse que la calificación como ordinarias o como extraordinarias para las sesiones del Congreso dependa apenas de un criterio formal, como lo es que el origen de su convocación sea el comienzo de un término cuya fecha inicial y cuya duración estén predeterminados en la Carta Fundamental, y no el advenimiento de un hecho previsto como condición para que las sesiones se realicen, desde luego que tanto el plazo como la condición constituyen factores que al sobrevenir hacen que nazca un derecho o que pueda comenzar el desarrollo de una actividad jurídica o que, a la inversa, puedan extinguir un derecho o impedir el desarrollo futuro de una actividad, en la hipótesis contraria.

Además, en tratándose de las sesiones del Congreso, tanto el plazo para que se realicen como las condiciones que dan lugar a su convocatoria están previstos en la Constitución. Así, el artícu-

lo 68, inciso primero, alude a las que deben comenzar el 20 de julio de cada año y extenderse por 150 días. Así, el antiguo artículo 121 las tenía dispuestas para cuando se declarara el estado de sitio y el actual para el caso de guerra exterior. Así, el artículo 127 las prevé en la hipótesis de vacancia presidencial, para elegir el Designado cuando esta dignidad no estuviere provista. Y el artículo 68, inciso final, por convocatoria del Gobierno.

Dentro de un criterio puramente formal, todas estas reuniones del Congreso deben calificarse como corrientes, regulares, comunes, o sea ordinarias, porque tanto el plazo como las condiciones para que haya lugar a ellas están señalados de modo expreso en la Constitución y porque, de todos modos, iniciado el término que en ellas se fija o cumplida la condición respectiva, habrá sesiones de la Rama Legislativa ajustadas a la ortodoxia constitucional.

La distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso debe depender entonces de un criterio más de fondo que el simplemente formal, y es el de saber cuál es el ámbito legítimo que pueda tener en las reuniones de que se trate el ejercicio de las funciones que como constituyente derivado y como legislador ordinario le incumben al Congreso.

Si las puede ejercer a plenitud dentro de la órbita constitucional que corresponde, las sesiones serán ordinarias, sea cual fuere el origen de su convocación.

Si la propia Carta le señala límites al ejercicio de aquellas funciones del Congreso, las sesiones serán extraordinarias, aunque así no las califique expresamente el Estatuto Fundamental.

Son pues extraordinarias las sesiones que prevé el artículo 127 para elegir el Designado en caso de vacancia presidencial, porque la Constitución les señala ese objetivo único, y no importa que el Congreso pueda llegar a reunirse por derecho propio. Y son también extraordinarias las que obedecen a convocatoria del Gobierno en el caso regulado por el artículo 68, inciso final, porque en ellas el Congreso únicamente puede ocuparse de los asuntos que el mismo Gobierno le someta a su consideración, conforme lo expresa dicho texto constitucional.

Y son ordinarias, en un sentido material y no formal, todas las demás reuniones del Congreso previstas en la Constitución, tanto las que deben comenzar el 20 de julio de cada año conforme a su artículo 68, como las que ordenaba el antiguo artículo 121 cuando se declaraba el estado de sitio y las que prevé el actual para el caso de guerra exterior, pues para el desarrollo de ninguna de ellas la Carta Fundamental establece cortapisas o límites en el ejercicio de las funciones propias del Congreso, sea como constituyente derivado o como legislador ordinario.

Eran entonces ordinarias y no extraordinarias, en el sentido material y constitucional de esa palabra, las sesiones que tenía dispuestas el antiguo artículo 121 de la Carta para el caso de declaración del estado de sitio por conmoción interior. Y podía entonces ocuparse el Congreso de reformas constitucionales, dentro del ejercicio regular de sus funciones propias, sin quebrantar lo estatuido por el artículo 95 del Acto legislativo número 1 de 1945, que correspondía antes de 1968 al artículo 218 de la Constitución.

No puede pensarse, finalmente, que las sesiones ordenadas por el antiguo artículo 121 fuesen extraordinarias, por estar limitadas las atribuciones del Congreso en cuanto a los decretos legislativos presidenciales a la posibilidad de acusarlos ante la Corte Suprema, ya que dentro del régimen actual del estado de sitio, también existe una limitación a ese respecto, porque el Congreso no puede derogar tales decretos, pues el artículo 121 les da fuerza obligatoria hasta el momento en que el Gobierno declare restablecido el orden público, y sólo este último puede entonces dejarlos sin efecto. Y así, dentro de ese concepto, debería predicarse que todas las sesiones que realice el Congreso durante el estado de sitio, aun las que han de comenzar el 20 de julio de cada año, son extraordinarias, tesis que es un imposible constitucional.

Por estas razones, he votado favorablemente el fallo que antecede.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz.

Salvamento de voto del Conjuez
Adán Arriaga Andrade

Si la Constitución sólo exigiera, para su eventual reforma, que el proyecto de enmienda se adopte por el Congreso en "sesiones ordinarias", habrían sido concluyentes las transcripciones que tanto el concepto del Procurador General de la Nación como la ponencia aprobada por ma-

yoría en Sala Plena hacen de otra sentencia de la Corte, la del 25 de mayo de 1961. Allí se examinó entonces, con acopio de argumentos y certero análisis, la diferencia entre sesiones ordinarias, extraordinarias y "especiales", de las Cámaras Legislativas.

Pero el artículo 218 de la Carta reza textualmente:

"La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

Esta norma inequívoca ya no habla apenas de "sesiones ordinarias" cualesquiera, sino de las que conformen o integren dos "legislaturas" ordinarias consecutivas; la primera "vuelta" en "sus sesiones ordinarias" (posesivo que entraña la conformación de un ciclo de tales sesiones), y la segunda, no en otras sesiones ordinarias, sino, precisamente, "en la siguiente legislatura ordinaria".

¿Serán acaso lo mismo "sesiones ordinarias" que "legislatura ordinaria"? Desde luego que no. Para el Diccionario de la Lengua, "sesión" es "cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación", mientras que "legislatura" es "tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos". Ni cabe suponer ignorancia del idioma en el constituyente, ni puede atribuirsele descuido o imprecisión al señalar las normas para la modificación del estatuto consagratorio de la estructura política de la nación, su sistema de Gobierno y los derechos esenciales de sus habitantes. Y de haber entendido que "la siguiente legislatura ordinaria" respecto de aquella en que se hubiere aprobado primeramente la reforma, pudieran ser cualesquiera otras sesiones en que el Congreso tenga la plenitud de su potestad legiferante, y no precisamente "la siguiente legislatura ordinaria" (separada de la anterior por varios meses, conforme a los períodos señalados en la propia Carta), sobraría por ineficaz el requisito de la publicidad del proyecto de enmienda en el interregno, si lo hubiere, de las hipotéticas sesiones ordinarias.

De allí que la Corte, en la propia sentencia de 1961 que ahora se invoca para respaldo de la decisión mayoritaria, insistiera en la imposibilidad de aprobar reformas constitucionales durante las sesiones que ella denominó "especiales", pero que no conforman la "legislatura ordinaria" requerida por el artículo 218 de la Ley de Leyes.

Estas las razones de mi disenso.

Adán Arriaga Andrade.

ENVIO DE PROCESADOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA

Inexequible el Decreto legislativo número 2289 de 15 de septiembre de 1979

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 5 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Miguel Lleras Pizarro.*

Aprobada según consta en Acta número 42.

REF.: Radicación 762 (102-E), revisión constitucional del Decreto legislativo número 2289 de 1979. Ejercicio de facultades del artículo 121. Envío de procesados a la Isla Prisión de Gorgona.

El texto del decreto que se revisa es así:

"DECRETO NUMERO 2289 DE 1979

"(septiembre 15)

"por el cual se deroga el artículo 2º del Decreto legislativo número 18 del 12 de enero de 1979 y se dicta otra disposición.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que periódicamente se registran en los establecimientos carcelarios del país fugas de peligrosos delincuentes, con la consiguiente amenaza para la integridad de las personas y la tranquilidad de la sociedad;

"Que últimamente se ha presentado este fenómeno con caracteres verdaderamente alarmantes por la violencia ejercida por sus autores y cómplices, que ponen de presente su alta peligrosidad traducida en atentados contra la vida y la integridad de los funcionarios encargados de la vigilancia carcelaria;

"Que de esta manera se burlan las sentencias proferidas por los jueces competentes agudizando así las causas de perturbación del orden público y de inseguridad general, situándose los prófugos en condiciones de cometer nuevos delitos;

"Que en la actualidad es la Isla Prisión de 'Gorgona' el centro penitenciario de mayor seguridad existente en el territorio nacional, con capacidad suficiente para alojar nuevos reclusos;

"Que es necesario derogar el artículo 2º del Decreto legislativo número 18 de 1979, para evitar interpretaciones que desvirtúen la correcta aplicación del decreto antes citado;

"Que corresponde al Presidente de la República tomar las medidas necesarias para conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado,

"Decreta:

"Artículo 1º La Dirección General de Prisiones también podrá enviar a la Isla Prisión de Gorgona los sindicados de delitos de homicidio agravado de competencia de la Justicia Penal Militar, cuando contra ellos se dicte sentencia condenatoria de primera instancia, con el solo requisito de que así lo solicite el juez del conocimiento.

"Artículo 2º Derógase el artículo 2º del Decreto legislativo número 18 del 12 de enero de 1979.

"Artículo 3º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposicio nes que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 15 de septiembre de 1979.

"....."

Concepto del Procurador.

Son apartes sobresalientes de la opinión de este funcionario los siguientes:

"Por segunda vez dentro de la actual situación de alteración del orden público toma el Gobierno determinación sobre envío de sindicados de delitos de competencia de la Justicia Penal Militar, a la Isla Prisión de Gorgona, proferida sentencia condenatoria de primera instancia. En la primera oportunidad quedaron comprendidos los procesados por delitos de secuestro, rebelión, sedición, asonada, asociación para delinquir, apología del delito, extorsión, chantaje y robo de automotores, según las previsiones del Decreto 18 de 1979, declarado exequible por la Corte en sentencia de 26 de febrero próximo pasado, con excepción del último de los delitos relacionados.

"Y tiene también otro más remoto antecedente en el Decreto legislativo número 1412 de 1975, cuyo artículo 3º contenía igual medida para los delitos de secuestro, extorsión y conexos a éstos de que conoce la Justicia Penal Militar, el que a su vez declaró exequible la Corte en providencia de 14 de agosto de 1975.

"En esta ocasión el nuevo decreto hace extensiva la medida a los sindicados por el delito de homicidio agravado cuyo juzgamiento compete a la Justicia Penal Militar y, además, deroga el artículo 2º del Decreto legislativo número 18 de 1979.

"Se suspende así, para esta clase de sindicados, mientras dura la turbación del orden público, la vigencia del artículo 442 del Código de Procedimiento Penal conforme al cual la detención preventiva debe cumplirse en la respectiva cárcel del circuito o distrito, o en su defecto, en la cárcel municipal correspondiente. Y en igual forma se suspende la regla contenida en el artículo 599 del Código de Justicia Penal Militar, según la cual: 'Ejecutoriada una sentencia que imponga una sanción privativa de la libertad, el juez ordenará que se envíe copia al Ministerio de Justicia para que señale el establecimiento donde debe cumplir la pena el condenado, de acuerdo con las disposiciones de este Código...' y en esta forma hace uso el Presidente de la República de los atributos de poder que le confiere la Constitución en su artículo 121 para conjurar situaciones de violencia claramente indicadas en la motivación del decreto en revisión, a las que pueden dar lugar procesados de delito de extrema gravedad, con alto grado de peligro para las autoridades carcelarias y para la población en general.

"Existe, además, conexidad entre los hechos que generaron la turbación del orden conforme al Decreto 2131 de 1976 y la medida ahora tomada en el Decreto 2289 de este año, puesto que se trata de una consecuencia para los sindicados del más grave delito enunciado en el primero como causante de la alteración de la paz pública".

.....

Adelante agrega:

"Si bien el artículo 442 del Código de Procedimiento Penal, dispone la permanencia del sindicado en lugar próximo a donde se le juzga, con lo cual se le da facilidad para que mantenga contacto con su apoderado y con el juez de la causa, esa norma hace relación a situaciones de normalidad; pero, cuando dentro de la alteración del orden público esa permanencia puede ser generadora de hechos de violencia, surge la imperiosa necesidad de prevenirlos adoptando las medidas que correspondan en beneficio de la tranquilidad y seguridad colectiva. Por otra parte, ni se elimina ni se coarta el derecho de defensa del procesado porque cuenta con un defensor que está atento a las incidencias del juicio y la comunicación con éste y con el juez, si bien más distante, no se suprime ni se restringe.

"Finalmente, la derogatoria del artículo 2º del Decreto legislativo número 18 de 1979, es consecuencia lógica de la medida que se adopta en el artículo 1º del mismo y se hace necesaria para aplicar ese decreto ya declarado exequible".

Termina pidiendo que se declare la exequibilidad del decreto.

No hubo intervención de terceros.

Consideraciones de la Corte.

Primero. El conocido artículo 26 de nuestra Constitución manda que "nadie podrá ser juzgado sino conforme con las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunal competente, y *observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

.....

La Constitución de Colombia y ninguna otra constitución describe la figura de la plenitud de las formas propias de cada juicio que en el lenguaje ordinario en que se entienden los juristas del mundo ha venido a llamarse el debido proceso. La ley debe describir las reglas que caractericen ese debido proceso que es tanto como indicar cuál es la plenitud de las formas propias de cada juicio. Conviene llamar la atención acerca del texto constitucional que ha utilizado palabras de muy hondo significado, como es *plenitud,* que significada totalidad, integridad o calidad de pleno, que a su turno recuerda a completo, satisfactorio, abundante, repleto.

Esta noción de plenitud de las formas procesales o del debido proceso no es inquietud de última hora. Al contrario, ha sido motivo de profundas preocupaciones desde los tiempos del imperio romano y la doctrina sobre las características de la plenitud del proceso, en la época moderna, comienza con el muy conocido Tratado de los Delitos y de las Penas, escrito por el marqués César Beccaria que fue publicado por primera vez en el año de 1764.

No hay duda de que el Estado tiene la función y el deber de imponer las penas indicadas en la ley por las infracciones descritas en la misma, y que ese es un modo de proteger la libertad, porque el delincuente atenta contra la libertad de los demás. Pero este deber no puede cumplirse de cualquier manera. Es indispensable concebir unas reglas que fijen el itinerario de la investigación para que la persona que ha de sufrir el castigo o, más exactamente, de soportarlo, sea realmente quien cometió el delito. Además, que previamente a la comprobación de los hechos y a la participación del inculpado quede plenamente demostrada la culpabilidad del acusado y las circunstancias atenuantes o agravantes que pueden influir en el señalamiento de la pena. Así, no es cualquier proceso el que la ley puede diseñar, sino aquel que garantice la plenitud de los mecanismos que aseguren la finalidad del proceso cual es la identificación del delincuente y la prueba plena de su responsabilidad.

El maestro Carrara, cuyo pensamiento no ha perdido ni perderá vigencia, publicó en diciembre de 1859 el Programa del Curso de Derecho Criminal dictado en la Real Universidad de Pisa.

En el capítulo catorce sobre la defensa puede leerse de la página 365 en adelante lo que de allí se extrae en algunos párrafos significativos.

"En materia penal no pueden existir presunciones *juris et de jure*. Por consiguiente, se le debe admitir siempre al acusado la propia defensa. Y puesto que el acusado no puede tener siempre la inteligencia suficiente para presentar sus disculpas, el derecho de defensa conduce a la necesidad de darle la asistencia de un defensor legal de su libre elección.

"La defensa *no es un privilegio* ni una *concesión* querida por la humanidad. Es un verdadero derecho *originario* del hombre y, por ello, *inalienable*".

Segundo. Del resumen de las doctrinas de los estudiosos, de la experiencia universal y de la indagación empírica de los juristas, pueden determinarse, como características indispensables y sobresalientes del debido proceso o de la plenitud de las formas propias del juicio penal, principalmente en cuanto hace al derecho de defensa, las siguientes:

Primero. Se presume la inocencia de toda persona respecto de quien no haya recaído sentencia condenatoria definitiva.

Segundo. Los detenidos deben estar separados de los condenados porque respecto de los primeros se presume la inocencia y no así, de los segundos.

Tercero. Las cárceles no son lugares para soportar insufribles penalidades, sino para recibir un cristiano tratamiento cuya finalidad esencial debe ser la reforma y la readaptación social de los penados.

Cuarto. Toda persona acusada de un delito tiene derecho de participar en el proceso por sí o por medio de su apoderado o conjuntamente, para impugnar las pruebas de cargo y para pedir y hacer practicar las de descargo.

Quinto. El juicio penal en Colombia comienza con el auto cabeza de proceso y termina con la sentencia definitiva ejecutoriada. La primera instancia, y la segunda instancia son etapas del proceso que con frecuencia admiten el recurso extraordinario de casación.

Sexto. El enjuiciado, si está detenido, debe alojarse en el lugar en donde esté el juez que dirige el proceso para que todas las condiciones prescritas en los numerales anteriores puedan cumplirse sin dificultad.

Estos principios que no son nuevos pero que después de la segunda guerra mundial han sido constantemente reafirmados por el derecho internacional y por los derechos nacionales de los países en cuyo seno habitan personas que pueden considerarse participantes de sociedades libres, están ratificados e incorporados a la legislación colombiana desde hace mucho tiempo y en cuanto al lugar de detención el artículo 442 del actual Código de Procedimiento Penal, establece que "la detención preventiva a que se refieren las disposiciones anteriores debe cumplirse en la respectiva cárcel de circuito, o distrito, y en su defecto, en la cárcel municipal correspondiente".

Todas las anteriores disposiciones y los principios que las inspiran están encaminados a asegurar la debida defensa del procesado que es derecho que no puede negarse ni al más temible y tenebroso delincuente. El procesado es inocente

por presunción legal mientras no se haya pronunciado sentencia definitiva, que puede ser la de primera instancia, si es posible que se ejecutoríe sin apelación y sin consulta; que sería la de segunda instancia si respecto de ella no cabe o no se propone recurso de casación.

Lo sustancial es que el procesado debe alojarse en cárcel situada en el mismo lugar en donde esté el juez que dirige el proceso.

Sin necesidad de hacer la historia de la cárcel de la Isla de Gorgona baste recordar que, contrariamente a lo que supone el Procurador General de la Nación, el último antecedente judicial enseña que la Corte consintió en el traslado a la Isla de Gorgona de *los condenados definitivamente* porque, según el artículo 670 del Código de Procedimiento Penal el lugar donde debe cumplirse la sanción, cuando esté ejecutoriada la sentencia, es el que determine el Gobierno por medio del Director General de Prisiones, con la única condición de comunicar al juez del lugar en dónde se cumplirá la pena, comunicación que también debe hacerse a quien pronunció la sentencia.

En el fallo de 1º de febrero de 1979 en el negocio radicado con el número 357 que resolvió sobre la constitucionalidad del Decreto legislativo número 18 de 1979 se advirtió que la remisión de los presos solamente podría hacerse a solicitud del juez de la causa, *si estuviere ejecutoriada la sentencia por los delitos a que se refiere el artículo 1º de este decreto* como reza el artículo 2º del mismo, que es el que ahora pretende derogarse con el motivo de la posible inseguridad de algunas cárceles, dificultad que puede resolverse por medios que no obstruyan el derecho de defensa al que tiene derecho todo procesado, por grave que sea el delito por el que se le juzga.

Las conclusiones de la doctrina universal expuesta por tratadistas y refrendada por convenios internacionales es la del mundo cristiano, que inspira todos los preceptos de derecho positivo de los países occidentales sobre las garantías mínimas del acusado de infracción penal. Así se identifica la figura conocida con el nombre de "el debido proceso". Estos principios, implícitos en el viejo mandato de nuestra Constitución, están contenidos en su artículo 26, que también se vulnera, además de los motivos ya explicados, porque el artículo 593 del Código de Justicia Penal Militar prescribe que "la apelación o consulta de la sentencia, salvo la cesación de procedimiento, se surtirá así: repartido el proceso, el magistrado sustanciador dentro del término máximo de tres días, dictará un auto para que las partes pidan y señalen las pruebas conducentes.

"Para la práctica de las que se decretaren habrá ocho días, *contados a partir de la fecha del auto que las ordena,* lo que significa que el plazo comienza a contarse *tan pronto como se dicta el auto* y no, como es lo habitual, desde su ejecutoria. En tan breve término de ocho días la copia del auto o la noticia de su existencia ni siquiera alcanzará a llegar a Gorgona, circunstancia que es de pública notoriedad".

De este modo, se coloca al procesado en la imposibilidad *de ejercer efectivamente* su derecho de defensa.

Por las consideraciones precedentes la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, después de oído el concepto del Procurador General de la Nación, y previo estudio de su Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 121 de la Constitución Nacional, declara INEXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2289 de 1979 de 15 de septiembre.

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

José María Esguerra Samper, Jerónimo Argáez Castello, Jesús Bernal Pinzón, Fabio Calderón Botero, Dante Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, con salvamento de voto; *Miguel Lleras Pizarro,* con adiciones; *Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto,* con salvamento de voto; *Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica Aponte,* con salvamento de voto; *Luis Sarmiento Buitrago,* con salvamento de voto; *Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano,* con salvamento de voto; *José María Velasco Guerrero.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Adición de voto de Miguel Lleras Pizarro.

REF.: Radicación 762 (102-E). Decreto 2289 de 1979. Isla Prisión de Gorgona.

Estoy de acuerdo con la sentencia como que fui yo quien la redactó, pero discrepo en cuanto una mayoría formada de modo diverso a la que

aprobó el fallo, no accedió a incorporar los siguientes apartes del proyecto primeramente presentado a la Sala Plena, en reemplazo del que presentó la mayoría de la Sala Constitucional. Allí se escribió:

Primero. En el Congreso Internacional de Juristas reunido en Nueva Delhi, India, en 1959, convocado por la Comisión Internacional de Juristas para examinar el tema del Imperio del Derecho en las Sociedades Libres, entre muchas otras conclusiones se adoptó ésta:

Un acusado debe tener la facultad tan pronto como se le acuse o se le detenga, de consultar libremente con un abogado escogido por él y debe reconocérsele este derecho o facultad durante toda la duración del proceso, esté o no detenido. Además, debe poder citar a testigos de descargos y presenciar los interrogatorios.

Con objeto de que pueda preparar su propia defensa, el acusado debe ser informado no solo de la acusación que pesa sobre él sino también de los medios de prueba que se emplearán para apoyar la acusación. Debe recibir estas informaciones con suficiente antelación para que pueda definir el sistema de defensa que adoptará. El acusado debe tener derecho a asistir en compañía de su abogado, al interrogatorio de los testigos de cargo y de proceder al contrainterrogatorio de los mismos.

El acusado debe tener la posibilidad de entrevistarse con su abogado sin la presencia de personas ajenas y con la frecuencia necesaria para asegurar una correcta defensa. Esto fue lo que dijeron los juristas de las *Sociedades Libres.*

Segundo. Los anteriores principios fueron confirmados por los pactos internacionales de de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles y políticos, así como el protocolo facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en *votación unánime,* en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, pactos aprobados por la Ley 75 de 1968 y debidamente depositados ante la Secretaría General de las Naciones Unidas, por lo que constituyen obligación internacional ineludible, con preceptos que no pueden ser suspendidos, ni provisionalmente, durante el estado de sitio. Entre otras saludables disposiciones pueden leerse allí las siguientes:

Artículo 7º Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 9º.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas. . . .

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una información penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas *no deben ser la regla general,* pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

. . . . . .

Artículo 10.

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2. a) *Los procesados estarán separados de los condenados.* Salvo en circunstancias excepcionales, serán sometidos a un tratamiento distinto, *adecuado a su condición de personas no condenadas.*

. . . . . .

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

. . . . . .

Artículo 11.

. . . . . .

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme con la ley.

3. *Durante el proceso,* toda persona acusada de un delito tendrá derecho en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

. . . . . .

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo.

. . . . . .

Lo anterior hubiera sido suficiente vínculo obligatorio para Colombia pero, sin embargo, por la Ley 16 de 1972 y para ser aún más explícita su voluntad de protección a los procesados y de garantía del debido proceso, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, firmado en la misma ciudad de San José el 22 de noviembre de 1969. Allí puede leerse entre otras sabias prescripciones las siguientes:

Artículo 8º.

. . . . . .

2. Toda persona inculpada de delito *tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad,* a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculpado a ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) *Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

. . . . . .

f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Salvamento de voto.

Con el debido respeto por la opinión mayoritaria, adversa a la constitucionalidad del Decreto 2289 de 1979, los suscritos Magistrados nos permitimos exponer a continuación las razones por las cuales nos separamos de la mencionada decisión:

La doctrina de la Corte ha venido manifestándose en el sentido de que los decretos de estado de sitio son constitucionales si y en cuanto guarden relación con las causales que motivaron la declaración del mismo o que, sobrevenidas con posterioridad a ella, han mantenido o agudizado esa situación.

Sobre esta base se han declarado exequibles entre otros los Decretos 1413 de 1975, 1993 de 6 de septiembre de 1973 y 2144 de octubre del mismo año.

En la sentencia sobre el Decreto 2289 de 12 de septiembre del año en curso, la mayoría de la Corte hace énfasis en la violación de los derechos humanos que, según el respetable parecer de los Magistrados que votaron por la inexequibilidad de ese estatuto, envuelve pero no se detuvieron a examinar si las causas invocadas en la parte considerativa del mismo eran de tanta entidad como para que se tomara esa medida ni si, puestos de frente los intereses de la sociedad y los de algunos de sus miembros, prevalecían aquéllos sobre éstos o a la inversa.

No hubo un verdadero balance de bienes como es de rigor cuando se trata de juzgar medidas extremas como la examinada, adoptadas para hacer frente a un verdadero estado de necesidad de la Nación, esto es, a una situación que impone el menoscabo de algunos derechos en busca de la salvación de otros de mayor entidad.

La Corte, pues, ha variado una doctrina que puede decirse tradicional, sentada luego de maduras reflexiones y mantenida en igual forma.

Y lo ha hecho frente a una reglamentación legal que en el fondo se ha limitado a reproducir otras que ya la Corte había considerado exequibles.

Muy poderosas debieron ser, en consecuencia, las razones que llevaron a la mayoría a rectificar

esa situación. Pero ellas no aparecen en la motivación de la sentencia o, por lo menos, las que se presentan como tales no tienen la entidad suficiente para fundamentar un tan notorio cambio de orientación en estas materias.

Contrasta particularmente la nueva doctrina con la sentada en sentencia de 14 de agosto de 1975, mediante la cual se declaró exequible el Decreto 1412 de 17 de junio de ese año, salvo una frase que hablaba de que en Gorgona comenzarían a cumplir los sindicados la pena impuesta por considerarse que esta expresión violaba el artículo 26 de la Carta que exige se llene la plenitud de las formas propias del juicio para que pueda hablarse de cumplimiento de la pena.

O sea, razonando *a contrario sensu*, la Corte consideró exequible que sin estar ejectuoriada la sentencia fueran enviados los procesados a Gorgona que no es lugar de reclusión.

En sentencia de 26 de febrero del año en curso por medio de la cual se declaró exequible el Decreto 18 de este mismo año, la Corte ya cambió su doctrina para exigir que la sentencia por la cual se condenaba al procesado que debía ser enviado a Gorgona, estuviera debidamente ejecutoriada.

Y aun cuando esa providencia no lo dice, es sabido que esta aseveración se fundó en lo dispuesto por el artículo 2º de ese ordenamiento.

Nada dijo esa providencia de la evidente contradicción existente entre esa norma y el artículo primero en que claramente se establece que basta la sentencia de primera instancia.

Ahora bien, si se comparan ambas normas, se ve que esta última es la principal, puesto que se trataba de establecer restricciones a los derechos del procesado y no simplemente de repetir disposiciones vigentes y que se hubieran podido perfectamente aplicar sin necesidad de recurrir a las facultades del estado de sitio.

En efecto, el artículo 663 del Código de Procedimiento Penal, dispone que el juez ordenará, una vez ejecutoriada la sentencia, que imponga sanción privativa de la libertad, sacar dos copias de ella para enviarlas al Director General de Prisiones.

Y el artículo 670 del mismo ordenamiento establece que recibidas estas copias por dicho funcionario procederá a señalar el establecimiento donde debe cumplir la sanción.

Es obvio, pues, que lo dicho por el artículo 2º del Decreto 12 de este año, era adjetivo y accidental y que primordial resultaba lo estatuido por el artículo primero.

Con todo, la Corte prescindió de la disposición últimamente citada, que ya había sido declarada constitucional por sentencias anteriores y, cambiando o alterando el balance del decreto, solo paró mientes en el artículo segundo para exigir que la sentencia estuviera ejecutoriada antes de enviar el sindicado a Gorgona.

O sea, en otras palabras, que el decreto quedó prácticamente vacío de contenido como que vino a reducirse a repetir normas contenidas en el Código de Procedimiento Penal.

En estas circunstancias nos ha parecido que la Corte debió volver a la doctrina anterior.

De otra parte, es preciso no olvidar la motivación del Decreto 2289 de este año, que es la misma que la del Decreto 18 ya mencionado, a saber, las fugas de delincuentes peligrosos hecho que, según ambos ordenamientos, constituye amenaza para la integridad de las personas y la tranquilidad de la sociedad.

Esta circunstancia fundamental ha sido soslayada por la sentencia mayoritaria que solo ha tomado en consideración los intereses individuales de los sentenciados, muy dignos de respeto, ciertamente, pero no los de la sociedad, no menos merecedores de protección.

Porque es un hecho innegable que las cárceles consideradas, hasta ahora, como más seguras, ya no lo son frente a los medios puestos en obra por quienes, valiéndose de las más meditadas y efectivas maniobras, logran sustraer a las personas condenadas por estos delitos de la debida ejecución de la pena, situación que tales individuos son los primeros en conocer razón por la cual el poder intimidativo de la pena desaparece, pues, de sobra saben que en cualquier momento puede escapar de ella por la acción certera de sus compañeros de delito.

Y de esta manera y por los mismos medios resulta burlado el derecho de la sociedad a que se mantengan inactivas esas personas, impidiéndoles, por la privación de la libertad, atentar contra los derechos de los asociados, pues al recobrarla es obvio que retornan a sus anteriores actividades en daño de ella.

De otra parte, no debe olvidarse que el decreto limita su propio campo de acción ya que no se extiende a todos los autores de delitos sino solo a aquellos a quienes el Juez considere que, por su especial peligrosidad, deben ser enviados a Gorgona.

Ni recorta durante todo el proceso el derecho de los procesados a mantener la inmediación al juez que los juzga, a las pruebas que se practi-

can (de cargo o de descargo) o al abogado que defiende sus intereses sino que de él gozan durante la primera (y pudiera decirse más importante), fase del proceso, a saber, la que va desde la iniciación del mismo hasta el pronunciamiento de la sentencia de primera instancia.

Solo se hallan limitados esos derechos a partir de este último paso procesal. Lo que constituye, ciertamente, un recorte importante de los mismos, pero que se justifica, como ya se dijo, si se compara con los bienes sociales que, por este medio, se trata de proteger.

Una última restricción establecida por el decreto es la que se relaciona con el delito a que se aplica, pues solo puede serlo al homicidio agravado de competencia de la Justicia Penal Militar. Es decir, no a todas las clases de homicidio sino solo al asesinato ni a todos los autores del mismo, sino únicamente a los que juzga la Justicia Penal Militar, o sea a aquellos que se llevan a cabo contra miembros de las Fuerzas Armadas y personal civil al servicio de las mismas (artículo 1º del Decreto 2193 de 1976), o los cometidos por los miembros del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, (artículo 2º del Decreto 2260 de 1976).

Es conveniente advertir que, a nuestro juicio, hay un error al interpretar la expresión "plenitud de las formas propias de cada juicio" empleada por el artículo 26 de la Carta, pretendiendo que tal disposición exige que se cumplan todos los principios que los autores suelen requerir en el trámite de los procesos penales, verbi gracia, el de preclusividad, el de concentración o unidad del acto, el de inmediatividad (tanto objetiva como subjetiva), el de contradicción (oral o escrita), etc.

Ciertamente, algunos de ellos, como el citado en último término, no puede faltar, pero no significa eso que el recorte o la supresión de alguno o algunos de los otros, por ejemplo, el de inmediatividad o inmediación, ya mencionado anteriormente, y entre cuyas principales manifestaciones está la de cercanía del acusado al lugar de ubicación del juez, no pueden ser limitados en aras de un interés superior.

La plenitud de las formas propias del juicio dice relación, ante todo, al lleno de las formalidades legales establecidas para cada especie de juicio. Equivale esa expresión al "debido proceso" de origen anglo-sajón y que contiene una exigencia básica de equidad en el juzgamiento, la cual puede satifacerse no solo con la multiplicación de ritos procesales, sino aun en los procesos de formas más sumarias, con la presencia de un fundamental equilibrio entre los intereses del Estado, como representante de la sociedad, y los del acusado, balance que bien puede lograrse sin la presencia física del último en el lugar del juicio, siempre que allí se encuentre su apoderado o defensor.

Lo que importa, ante todo, es que se juzgue al acusado conforme con normas dictadas con anterioridad al juzgamiento y que éste se haga por el llamado "juez natural", es decir, por el que la ley, también con anterioridad al juicio, haya señalado para llevarlo a cabo, lo cual veda que lo sea por jueces creados "ad hoc".

De todo lo anterior resulta que sería claramente inconstitucional una normación procesal que, por ejemplo, impusiera al acusado un juez "ad hoc" o que le impidiera intervenir, personalmente o por medio de apoderado en el proceso o que no le permitiera (por sí o por medio de su representante legal) aportar pruebas en su defensa o contradecir las aducidas en su contra o que no le concediera el derecho de impugnación contra las decisiones judiciales que le sean desfavorables o que le vedara el derecho a rendir indagatoria antes de ser formalmente acusado o la de elegir un defensor de su confianza o a éste intervenir en nombre del acusado, o, en fin, no le permitiera las actividades procesales dirigidas a probar su inocencia.

Estas prohibiciones vulnerarían de modo fundamental los derechos del acusado y cualquiera de ellas harían inconstitucional una ley o derecho.

Pero en tanto esto no ocurra, y mientras las normaciones procesales, aun de carácter restrictivo respeten los derechos fundamentales del acusado, no puede decirse que violan el principio del "debido proceso", esto es, que atenten contra la plenitud de las formas del juicio, pues ellas establecen cuáles son las formalidades que deben llenarse y es al juzgador a quien corresponde observarlas. Si no lo hace, viola la norma constitucional que se viene citando.

En consecuencia de lo anterior, y examinando a la luz de los conceptos que se dejan expuestos, el Decreto 2289 de 1979, se puede concluir que no viola ninguno de los principios fundamentales del juicio penal y es, por lo tanto, exequible.

Las razones anteriores llevan a los suscritos a apartarse de la sentencia aprobada por la mayoría de la Corte.

José María Esguerra Samper, Humberto Murcia Ballén, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Gonzalo Vargas Rubiano.

PROCURADORES AGRARIOS

Inexequible en parte la norma demandada.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. —

Acta número 42, de 5 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

REF.: Radicación número 746. Demandante: Rodrigo Noguera Laborde, incisos 1 y 2 del artículo 12 de la Ley 135 de 1961.

El ciudadano Rodrigo Noguera Laborde acusó de inconstitucionalidad parcial el artículo 12 de la Ley 135 de 1961, en escrito presentado el 30 de julio pasado, demanda a la que se le dio el trámite prescrito en el Decreto 432 de 1969.

Para precisar la acusación se transcribe el texto pertinente, subrayando la Corte las partes que considera inconstitucionales el actor:

"Artículo 12. Créanse los cargos de Procuradores Agrarios, como delegados del Procurador General de la Nación, en el número y con las asignaciones que el Gobierno determine, *oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.* Los Procuradores Agrarios serán nombrados por el Procurador General de la Nación, con observancia de las reglas sobre paridad política, *para períodos de dos años,* y deberán reunir las calidades exigidas para los Fiscales de los Tribunales Superiores".

El demandante estima violados los artículos 120-21 y 145 de la Constitución. Sustenta el quebranto de la primera de tales disposiciones en que es función propia y autónoma del Presidente de la República, que le corresponde como suprema autoridad administrativa, la de crear, suprimir y fusionar los cargos subalternos del Ministerio Público, competencia que solo condiciona la Constitución a lo que dispongan las leyes-cuadros previstas en el artículo 76-9 y, en cambio, la norma acusada sujeta la determinación del número y asignaciones de los Procuradores Agrarios al concepto de la Junta Directiva del Instituto de la Reforma Agraria, restricción contraria a los preceptos constitucionales citados. Agrega que, teniendo los Procuradores Agrarios el carácter de empleados subalternos del Procurador General, se contraría la facultad de libre nombramiento y remoción que le atribuye el artículo 145 de la Constitución, cuando se les convierte por el artículo 12 demandado en funcionarios de período fijo, esto es, inamovibles dentro de ese lapso.

El Procurador General de la Nación, según su concepto número 389, fechado el 31 de agosto pasado, opina que la Corte debe declarar la existencia de la cosa juzgada y proferir la consiguiente decisión inhibitoria, por cuanto en fallo de 11 de diciembre de 1964 la Corte declaró exequible en su totalidad el artículo impugnado.

Consideraciones de la Corte.

En razón del concepto del Procurador que se acaba de reseñar, previo al análisis de la cuestión de fondo, se impone el examen y verificación de la cosa juzgada. Hecha tal comprobación, se encontró que, efectivamente, en el fallo proferido por la Corte el 11 de diciembre de 1964, se declaró totalmente exequible el artículo 12 de la Ley 135 en mención.

Pero, es el caso que, después del referido fallo, se expidió la reforma constitucional contenida en el Acto legislativo número 1 de 1968, dentro del cual hubo modificación de las disposiciones con las cuales fue confrontado y declarado exequible el artículo 12 que se está estudiando. Por tanto, aquella decisión de la Corte tuvo y tiene la fuerza y los efectos de la cosa juzgada, pero ellos pueden cesar si, como consecuencia de la citada reforma, la disposición acusada resultare o deviniere incompatible con las disposiciones constitucionales vigentes actualmente, razón por

la cual la Corte, como ya lo ha admitido en otras oportunidades, debe entrar a definir el fondo de la demanda, pues que no se trata de repetir un juicio de validez ya efectuado, sino de realizar uno nuevo, ya que uno de los términos de la confrontación normativa en que consiste aquél, ha cambiado.

En efecto, parece obvio que la norma acusada fuera considerada exequible bajo el régimen constitucional anterior a 1968, porque entonces, de acuerdo con el artículo 69, ordinal 9º, la creación, fusión y supresión de cargos era competencia legislativa del Congreso, el cual podía regular y limitar como a bien tuviera los requisitos y condiciones para su desempeño, tanto más cuanto el artículo 5º del Plebiscito de 1957 disponía en su artículo 5º:

"El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido".

En cambio, en la actualidad, ha dejado de regir la citada norma plebiscitaria y, además, en lo que respecta al caso que se analiza se han producido los siguientes cambios normativos que encuadran y orientan el criterio de la Corte:

a) Al Presidente de la República, le corresponde, en su calidad de suprema autoridad administrativa, de acuerdo con el artículo 120: "21. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos *y los subalternos del Ministerio Público* y señalar sus funciones especiales, ... todo con sujeción a las leyes a que se refiere el numeral 9º del artículo 76, ..." (subraya la Corte), y

b) El ordinal 9º al cual se hace la anterior remisión prescribe que al Congreso le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas, entre otros asuntos, le compete: "Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Y de conformidad con la atribución 4ª del artículo 145, al Procurador General de la Nación se le faculta para "nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia", sin condicionamiento alguno de orden constitucional, así como la competencia presidencial de creación de tales cargos no tiene otra limitación que la derivada del ordinal 9º del artículo 76, en cuanto a las categorías de empleos, escalas de remuneración que a ellas correspondan, régimen de sus prestaciones sociales, y la restricción de que "no podrá crear con cargo al Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropiaciones iniciales", como prescribe al final el ordinal 21 del artículo 120. Es patente que condicionar la creación de cargos de Procuradores Agrarios, en lo tocante a su número y asignaciones, al requisito de solicitar concepto de la Junta Directiva de Incora y fijarles a los nombrados, períodos de dos años, es contrario a la mencionada atribución 4ª y al citado ordinal 21.

Esto es que, el Presidente puede crear los cargos subalternos del Ministerio Público, y entre ellos los de Procuradores Agrarios, con absoluta autonomía frente a la Junta Directiva de Incora y sin necesidad de su opinión, pues sólo debe atenerse a lo que preceptúen las leyes previstas en el ordinal 9º del artículo 76. Y a su vez, el Procurador General de la Nación tiene la facultad de libre nombramiento y remoción de los Procuradores Agrarios, ya que el artículo 12 que les señala período bienal, es manifiestamente contrario al artículo 145, facultad 4ª de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación y con fundamento en el estudio de su Sala Constitucional, DECIDE DECLARAR INEXEQUIBLES, dentro del texto del artículo 12 de la Ley 135 de 1961 las disposiciones que dicen, en su inciso primero, " ... oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria", y en el inciso segundo, la que dice, " ... para períodos de dos años ...".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enri-

que Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

CONDENA IN GENERE "CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL"

Exequibles los incisos 1º —en la parte demandada— y 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil (Decreto-leyes números 1400 y 2019 de 1970).

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 29 de octubre de 1979.

Ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobado por Acta número 41.

REF.: Expediente número 731. Actor: León Sánchez Mesa. Inexequibilidad parcial del inciso 1º y total del inciso 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

Invocando el artículo 214 de la Carta, el ciudadano León Sánchez Mesa pide la inexequibilidad parcial del inciso 1º y total del inciso 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

Normas acusadas

Para la mejor comprensión del problema se transcribe a continuación la totalidad del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil, con sus cinco (5) incisos, para así poder apreciar cuáles son los dos (2) materia de la impugnación y cuáles los tres (3) que permanecen al margen del ataque.

"Artículo 308: *Oportunidad y trámite de la liquidación. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que imponga la condena* in genere, *o de la notificación del auto que ordene cumplir lo resuelto por el superior,* la parte favorecida deberá presentar por escrito, dentro del mismo proceso, una liquidación motivada y especificada de la cuantía de la respectiva prestación, con solicitud de las pruebas que pretenda hacer valer.

"Vencido dicho término, caducará el derecho reconocido in genere, *y el juez rechazará de plano la liquidación que se le presente".*

"Presentada oportunamente la liquidación, se dará traslado por cinco (5) días a la otra parte o a su apoderado, dentro de los cuales podrán éstos pedir pruebas. La notificación se hará personalmente en la forma indicada en el artículo 205.

"El Juez aprobará de plano la liquidación que expresamente acepte la parte obligada. En caso contrario decretará las pruebas pedidas y las que considere convenientes, para cuya práctica fijará término de quince (15) días, vencido el cual resolverá lo conducente, y si no fuere posible fijar cuantía alguna por falta de pruebas, declarará extinguida la obligación.

"Cuando la condena *in genere* se hiciere en auto dictado en el curso del proceso, su liquidación se hará independientemente del trámite de éste, por el procedimiento y en la oportunidad señalados en el presente artículo".

Fundamentos de la acusación

La Ley 4ª de 1969 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para poner en vigencia el Código de Procedimiento Civil. Y en desarrollo de tales facultades, el Gobierno dictó varios decreto-leyes entre otros los marcados con los números 1400 y 2019, ambos de 1970, "por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil".

Afirma el actor que el Gobierno Nacional extralimitó las facultades conferidas al poner en vigencia el artículo 308 del mencionado Código en sus párrafos 1º y 2º, porque "su misión o mandato delegado estaba circunscrito (sic) a expedir y poner en vigencia el Código de Procedimiento Civil".

Y que las normas acusadas, siendo simples normas adjetivas o procedimentales, al extinguir

un derecho reconocido por leyes sustanciales, vulneran normas sustantivas reconocidas en el Código Civil o en leyes civiles reformatorias de éste, rompiéndose así también el orden de precedencia señalado en el artículo 5º de la Ley 57 de 1887.

En otras palabras, que con las normas procedimentales violatorias de disposiciones sustantivas que por consiguiente le son jerárquicamente superiores, como son los artículos 673, 2512, 2526 y 2536 del Código Civil, el legislador extraordinario ha infringido los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 30 y 118, ordinal 6º de la Carta, consagratorios el primero de la tutela de los derechos adquiridos con justo título, y el segundo del principio de que el decreto de facultades extraordinarias no puede traspasar el marco de la ley de autorizaciones.

Concepto del Procurador

El Procurador considera que la Corte "deberá declararse inhibida para tomar decisión de fondo por ineptitud sustancial de la demanda", porque en sentencia suya de 23 de febrero de 1973, referente a la demanda interpuesta exclusivamente contra el inciso 2º del mencionado artículo 308 del Código de Procedimiento Civil, se dijo lo siguiente:

"1º *El artículo 308 inciso 2º*

"El cargo está contenido en una proposición jurídica incompleta. En efecto, la disposición del inciso enjuiciado no es sino la consecuencia de lo establecido en el primero y el necesario antecedente de lo ordenado en el tercero. Ignora, además, su estrecha vinculación con el inciso 4º. Una decisión sobre el inciso 2º dejaría intacta la disposición conforme con la cual la parte favorecida en el juicio tiene la obligación de presentar, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que imponga la condena *in genere,* una liquidación motivada y especificada de la cuantía de la respectiva prestación. La base de la argumentación permanecería legalmente firme. Suerte igual se correría frente a los incisos terceros y cuarto, el primero de los cuales dispone sobre cómo debe actuar el Juez una vez presentada la liquidación dentro del término indicado y cuando no fuere posible fijar cuantía alguna por falta de pruebas. Idéntica afirmación puede hacerse en relación con el inciso 5º. Y todo porque se trata de un sistema integrado en todas las disposiciones del artículo en cuestión. El examen del cargo resultaría, pues, inconducente y por ello es preciso considerarlo inepto".

Consideraciones de la Corte

No obstante la doctrina expuesta en la sentencia a que se refiere el Procurador General de la Nación, y del concepto de éste, la Corte considera que ahora sí puede entrar a hacer un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada. Porque en este caso, además del inciso 2º ha sido demandada la parte principal del inciso 1º del mencionado artículo 308 del Código de Procedimiento Civil que guardan entre sí estrecha relación. Y porque la Corte ha venido sosteniendo últimamente la amplitud en la interpretación del texto de las demandas de inexequibilidad porque esta amplitud es más congruente y armónica con el espíritu que inspiró al constituyente cuando, al atribuirle la guarda de la integridad de la Constitución, dispuso que ante la Corte "cualquier ciudadano" podrá ejercer la acción de inexequibilidad contra las leyes o decretos extraordinarios. Vale esto decir que no se exige condición o calidad de abogado titulado y en ejercicio para que, por sus conocimientos especializados, elabore demanda con el lleno de los tecnicismos procesales (sentencias de la Corte Plena de mayo 10 de 1979 y septiembre 6 de 1979).

En este orden de ideas, adentrándose en el fondo del proceso, la Corte considera:

Repugna a la técnica del control de constitucionalidad de las leyes o de los decreto-leyes, considerar que estos puedan violar preceptos contenidos en leyes preexistentes, por más sustantivos o sustanciales que se les considere. Como guarda de la integridad de la Carta el contralor constitucional sólo puede hacer la confrontación entre norma de jerarquía legal y norma de jerarquía constitucional para establecer su adecuación, en cuyo caso la norma impugnada será declarada exequible, o su desarmonía, hipótesis en la cual el precepto acusado, de inferior categoría, desaparecerá del escenario jurídico con la declaratoria de su inexequibilidad.

Con el razonamiento del demandante acerca de que la declaratoria, mediante ley, de que un derecho patrimonial en abstracto se declara extinguido, implica agravio a la norma consagratoria de derechos adquiridos o de situaciones jurídicas concretas subjetivas (artículo 30 de la Constitución Política), se llegaría a la conclu-

sión equivocada del desconocimiento de fenómenos jurídicos de tanta trascendencia en la vida social, en la esfera del derecho privado y en la esfera del derecho público, como son la *prescripción* y la *caducidad* que han sido llamadas con acierto "benefactoras del género humano". La primera, la prescripción, en cuanto extingue derechos sustanciales en sí mismos considerados. La segunda, la caducidad, en cuanto clausura la oportunidad de reconocimiento de dichos derechos en juicio.

Además, la extinción de un derecho por su no ejercicio o utilización es más patente en nuestro ordenamiento constitucional desde que la enmienda del año de 1936 estableció el principio dominante en el derecho moderno de que la propiedad es una función social que implica obligaciones (artículo 30 de la Carta).

Y apenas habrá para qué advertir que, en caso de conflicto entre norma legal y norma de decreto extraordinario con fuerza de ley dictado con posterioridad a aquélla, el resultado sería el de la derogación, subrogación o abrogación de la primera en función de la segunda.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLES los incisos 1º —en la parte demandada— y 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil (Decreto-leyes números 1400 y 2019 de 1970).

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto

Por cuanto estimamos que la demanda con la cual se inició este proceso no plantea la indispensable proposición jurídica completa, y que, por ello lo procedente es un pronunciamiento inhibitorio por la Corte, no compartimos la decisión contenida en la anterior sentencia.

Por lo consiguiente, a continuación exponemos las razones de nuestro disentimiento.

I. Tenemos que observar, delanteramente, que el presupuesto de demanda en forma como requisito necesario para decidir con sentencia de mérito las acciones de inexequibilidad de leyes o decretos extraordinarios, corresponde a una figura jurídica de indiscutible origen legal y no a mera creación de tecnicismos procesales. En efecto:

El Decreto 432 de 1969, por el cual se dictaron normas relativas al funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "y procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo", preceptúa en el artículo 16 que en tratándose de leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional, la Corte no puede actuar sino en razón de la acción pública instaurada por cualquier ciudadano, mediante escrito que debe contener todos los requisitos de forma que dicha disposición determina en sus cuatro ordinales.

Y establece luego el artículo 17 que una vez repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad, es decir, si dicho escrito reúne los requisitos exigidos por el artículo anterior; y que en "*caso de considerarla inepta,* la providencia que así la declare, será dictada por la Sala, y contra ella procederá el recurso de reposición para ante la misma". (Subrayamos).

II. Además, según lo pregona el artículo 29 *ibídem,* la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de esta jurisdicción, se encuentra inexcusablemente atada a lo que se demanda, sin que le sea posible fallar *extra* o *ultra-petita*; es decir, que sólo le compete confrontar la disposición o disposiciones acusadas con las normas de la Constitución para hacer la declaración correspondiente.

Si a la Corte no le es posible pronunciarse acerca de la exequibilidad o inexequibilidad de

normas legales no acusadas, es deber inexcusable del demandante, en los casos en que un mismo supuesto de hecho se halle regulado por un número plural de disposiciones, acusar en la misma demanda todas las que tengan evidente incidencia en el punto, o sea, integrar la proposición jurídica, sin la cual la demanda no resulta idónea para que la Corte Suprema pueda resolverla con sentencia de mérito.

Del hecho de que la acción de inconstitucionalidad sea pública no puede seguirse, como lo insinúa la sentencia de la cual discrepamos, que el ciudadano que la ejercite quede relevado del deber de estructurar su demanda con el lleno de los requisitos que la propia ley exige.

Y si a la Corte no le es dado, como ya está dicho, pronunciarse en torno a la exequibilidad o inexequibilidad de normas no enjuiciadas de un estatuto, por la misma razón está también impedida para decidir ese aspecto sobre la parte o partes de un texto legal no incluidas en la demanda, cuando el vicio de inconstitucionalidad que se atribuye a estas últimas puede predicarse también respecto de aquéllas, porque entre todas esas partes hay una íntima relación de dependencia.

III. Sobre la consideración de que la sentencia debe resolver todos los puntos litigiosos, el artículo 307 del Código de Procedimiento Civil autoriza la condena *in genere* o en abstracto por frutos, intereses, perjuicios u otra cosa semejante, cuando el juez encuentre en el proceso la prueba de la prestación pero no la referente al monto o cuantía de ésta.

Consecuentemente, ese mismo legislador de 1970 consagró, al través del artículo 308 de la codificación dicha, el procedimiento indispensable para darle efectos ejecutivos a la condenación *in genere,* pues que si ésta no se liquida la sentencia que la impone carece de trascendencia jurídica. Así resultan estas dos normas legales tan íntimamente relacionadas, hasta tal punto que lo establecido por la segunda es el necesario complemento de la primera, o que ésta es el antecedente obligado de aquélla.

Y el precitado artículo 308 está integrado por cinco incisos, todos los cuales conforman un mismo planteamiento jurídico, aluden a un sistema procesal integrado por todas esas cinco disposiciones dependientes las unas de las otras. El primero de esos incisos establece el término y la forma para que el beneficiado con una sentencia en abstracto pida la liquidación; consagra el segundo la caducidad del derecho si no se ejercita dentro de la oportunidad indicada; determina el tercero el procedimiento que debe imprimirse a la solicitud de liquidación; el cuarto autoriza al juez para que, en el caso de que por falta de pruebas no pueda fijar la cuantía de la prestación debida, "declare extinguida la obligación"; y ordena el quinto, finalmente, que la oportunidad, forma, procedimiento y demás aspectos determinados en los incisos anteriores, deben seguirse también cuando la condena *in genere* se hace no ya en una sentencia sino en "auto dictado en el curso del proceso".

IV. Encontrándose pues estas disposiciones tan íntimamente relacionadas entre sí, como que las unas dependen de las otras o las segundas son el complemento indispensable de las primeras, no puede la Corte pronunciarse sobre la exequibilidad o inexequibilidad únicamente de partes de dicho ordenamiento, que es el objeto de la demanda, sin que sus razonamientos incidan en la eficacia o ineficacia de los incisos o partes del texto legal no acusados.

La apuntada conexidad íntima de las disposiciones que integran el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil, y por ende la imposibilidad de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad solamente de algunas de sus partes integrantes, ya ha sido reconocida por la Corte. En efecto, en su sentencia de 23 de febrero de 1973 dijo al punto la Corporación: " ... la disposición del inciso enjuiciado no es sino la consecuencia de lo establecido en el primero y el necesario antecedente de lo ordenado en el tercero. Ignora, además, su estrecha vinculación con el inciso 4º. Una decisión sobre el inciso 2º dejaría intacta la disposición conforme con la cual la parte favorecida en el juicio tiene la obligación de presentar, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que imponga la condena *in genere,* una liquidación motivada y especificada de la cuantía de la respectiva prestación. La base de la argumentación permanecería legalmente firme. Suerte igual se correría frente a los incisos tercero y cuarto, el primero de los cuales dispone sobre cómo debe actuar el juez una vez presentada la liquidación ... idéntica afirmación puede hacerse en relación con el inciso 5º. Y todo porque se trata de un sistema integrado en todas las disposiciones del artículo en cuestión. El examen del cargo resultaría, pues, inconducente y por ello es preciso considerarlo inepto".

Y si bien es cierto que en la demanda que hoy decide la Corte, a más del inciso 2º que antaño se había demandado, se acusa como inexequible una parte del inciso 1º, la que establece la oportunidad para pedir la liquidación, también lo es que las demás partes integrantes del precitado artículo 308 no han sido acusadas.

V. No estimamos pertinente, para aplicarla al caso que hoy decide la Corte, su doctrina contenida en los fallos de 10 de mayo y 6 de septiembre del presente año, y que la sentencia de la cual disentimos cita como antecedente jurisprudencial en punto de interpretación del texto de las demandas de inexequibilidad. Porque en dichos fallos dijo la Sala que no constituye proposición jurídica incompleta la no acusación en la misma demanda de normas legales que, aunque conexas con las que sí se han acusado, son sin embargo autónomas; lo que da tanto como aseverar que si entre varias disposiciones hay conexidad de dependencia y no se demanda la inconstitucionalidad de todas ellas, la demanda es inepta y se impone, por lo mismo, un pronunciamiento inhibitorio.

En el primero de los dos fallos citados, dijo en efecto la Corte: "En consecuencia, no constituye proposición jurídica incompleta y por consiguiente no justifica un pronunciamiento inhibitorio por parte de la Corte, la omisión del ciudadano en demandar normas conexas, pero autónomas, puesto que el predicado de la conexidad no implica una unidad conceptual sino una interrelación de contenidos, no necesariamente dependientes, ni repetitivos ...".

Y en la sentencia de 6 de septiembre la Sala, relacionando algunas normas del Decreto 80 de 1976, para desechar la tesis de la ineptitud de la demanda dijo: "cada una de estas disposiciones tiene un sentido propio y constituye proposición jurídica completa, ya que la una no complementa la otra para expresar una sola normatividad".

Dejamos en esta forma expuestas las razones que nos han llevado a no compartir la sentencia de mayoría y por ello salvamos nuestros votos.

Humberto Murcia Ballén

José Eduardo Gnecco, Fabio Calderón Botero, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, José María Velasco Guerrero, Jerónimo Argáez Castello, Alberto Ospina Botero, Pedro Elías Serrano Abadía.

EL AHORRO PRIVADO COMO ACTIVIDAD PERMANENTE

Exequible el ordinal 3º, artículo 474 del Código de Comercio.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 29 de octubre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobado por Acta número 41.

REF.: Expediente número 739. Inexequibilidad del artículo 474, ordinal 3º del Código de Comercio. Actor: Enrique Camilo Noguera.

El Presidente de la República fue revestido de facultades extraordinarias por la Ley 16 de 1968, para expedir el Código de Comercio.

Mediante el Decreto-ley número 410 de 1971 el Gobierno Nacional dio cumplimiento al mandato del Congreso.

De dicho Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) hace parte integrante el artículo 474 que dispone lo siguiente, en la parte materia de la acusación de que se tratará enseguida.

"Artículo 474. *Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes:*

"....

"....

"3º *Participar en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado.*

"....

"...."

Contra la antedicha norma el ciudadano Enrique Camilo Noguera Aarón ejercita la acción de inexequibilidad consagrada por el artículo 214 de la Carta.

Fundamentos de la acusación

Considera el actor que han sido violados los artículos 76-12 y 120-14 de la Constitución Nacional.

El artículo 76 ordinal 12 incluye entre las funciones del Congreso la de "revestir, protémpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

Y el artículo 120 ordinal 14 establece, entre las funciones del Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa, la de "ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión, y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

En sentir del demandante las anteriores normas han padecido quebranto por lo siguiente:

Las actividades calificadas como permanentes por el legislador en el artículo 474 del Código de Comercio se consideran constitucionales, con excepción de las del numeral 3º, porque la calificación de la actividad y participación en el ahorro privado sólo le corresponde al Presidente de la República como atribución constitucional propia. Por lo cual no han debido reglamentarse mediante un decreto con fuerza de ley como es el acusado. Más aún, la calificación o participación en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado, es una atribución puramente administra-

tiva, la cual, sin necesidad de impulso o autorización de ley, permite al Presidente intervenir en el Banco Emisor y en las actividades de las personas que corren como intermediarios del ahorro privado.

Que si el Decreto-ley número 410 de 1971, ordinal 3º del artículo 474, transcribe el numeral 14 del artículo 120 de la Carta, está invadiendo competencias indelegables del Presidente de la República, las cuales solo él tiene derecho a reglamentar sin la intervención de otro órgano del Estado.

Y si las empresas extranjeras tienen como objeto social la captación del ahorro privado, no podrán hacerlo con base en la norma acusada; la cual fue expedida en virtud del artículo 76-12 de la Carta y sí podrán hacerlo en virtud del artículo 120-14 ibídem, cuya facultad constitucional pertenece al Presidente de la República en la intervención del ahorro privado, por lo cual el ordinal 3º del artículo 474 del Código de Comercio contraría los textos constitucionales en la forma indicada.

Concepto del Procurador

Considera el Procurador General de la Nación que la norma acusada es exequible porque hace relación al surgimiento o vinculación a la vida económica y jurídica del país de la sociedad extranjera, para que ésta pueda emprender negocios como dice el artículo 474 del Código de Comercio.

Y que la regulación que contiene el Código de Comercio no se refiere a "manejo o aprovechamiento y a la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado", sino a requisitos para calificar como permanente esa actividad de una sociedad extranjera. Por lo cual el Presidente hizo buen uso de las facultades otorgadas por el artículo 76-12 de la Carta Política, y no vulneró el artículo 120-14 de la misma.

Consideraciones de la Corte

Bajo el imperio de la Constitución de 1886 ha sido insistente preocupación de los legisladores y gobernantes colombianos la de regular y supervigilar las actividades de las sociedades extranjeras en el país.

Así la Ley 124 de 1888 sobre sociedades anónimas domiciliadas fuera del país. Lo mismo la Ley 42 de 1898. Más adelante el Decreto legislativo número 2 de 1906 y la Ley 40 de 1907, ambos expedidos bajo la presidencia del General Rafael Reyes y que extendieron los requisitos a todas las sociedades o compañías domiciliadas en el exterior y que quisieran realizar negocios permanentes en el país.

Actualmente el nuevo Código de Comercio, que es el Decreto-ley número 410 de 1971, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias de que fue revestido por el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, reglamenta en el Título VIII, el Capítulo I lo concerniente a las sociedades extranjeras.

Se establece allí que son extranjeras las sociedades constituidas conforme con la ley de otro país y con domicilio principal en el exterior (artículo 469).

Que todas las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia, estarán sometidas a la vigilancia del Estado, que se ejercerá por la Superintendencia Bancaria o de Sociedades según su objeto social (artículo 470). Que para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual habrá que protocolizar en una Notaría del lugar elegido para su domicilio en el país, copias auténticas de determinados documentos, y obtener de la Superintendencia de Sociedades o de la Superintendencia Bancaria, según el caso, permiso para funcionar en el país (artículo 471). Y que para los efectos del artículo 471, tiene por actividades permanentes las siguientes: 1º Abrir dentro del territorio de la República establecimientos mercantiles u oficinas de negocios. 2º Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios. 3º Participar en cualquier forma en actividades que tengan por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión de fondos provenientes del ahorro privado. 4º Dedicarse a la industria extractiva en cualquiera de sus ramas o servicios. 5º Obtener del Estado colombiano una concesión, y 6º El funcionamiento de sus Asambleas de Asociados, Juntas Directivas, Gerencia o Administración en el territorio nacional (artículo 474).

De lo anterior fluye que el legislador extraordinario, en este orden de ideas, se ha limitado a describir objetivamente cuáles son los signos externos que caracterizan, o pueden caracterizar, la actividad en Colombia de una sociedad extranjera. Para que en el caso de la existencia de dichos signos visibles, la sociedad extranjera

habrá de ser considerada como que ejerce negocios o actividades permanentes en el territorio nacional, y que para que tal ejercicio sea válido es menester el lleno de determinados requisitos. Requisitos indispensables ante la urgencia que el Estado colombiano tiene, al través de sus Organos Legislativo y Ejecutivo, de regular y realizar la intervención y vigilancia indispensables para la protección de los intereses nacionales.

No considera la Corte, y en esto coincide con el Procurador, que la inclusión del manejo o aprovechamiento e inversión de los fondos del ahorro privado en el elenco de las actividades que el Código de Comercio califica como negocios permanentes en el país, equivalga a quebranto de la intervención constitucional que como actividad propia le señala el constituyente al Presidente de la República en el artículo 120 ordinal 14.

En efecto:

La atribución constitucional propia del Presidente de la República para intervenir en el manejo, aprovechamiento o inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, se refiere a estos en su naturaleza intrínseca, en su funcionamiento íntimo. Pero de ninguna manera a dichas actividades consideradas extrínsecamente para el simple objeto de clasificarlas como actividades características de negocios permanentes en el territorio de la República. Como acontece con la calificación que se hace para tales efectos, en el mismo artículo, y que el propio demandante considera constitucionales, de las actividades de la industria extractiva o de la celebración de contratos para ejecución de obras o prestación de servicios.

En otras palabras: El ejercicio de la atribución constitucional propia del Presidente de la República en las actividades referentes al manejo, aprovechamiento e inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, es una penetración en el contenido mismo de dichas actividades. Vale decir, es una cuestión material o de esencia. En cambio, el señalamiento de tales actividades como hechos indicativos de que quienes las realizan son compañías o sociedades extranjeras con negocios permanentes en Colombia, y por ende sujetas a un peculiar régimen jurídico derivado inclusive de razones de soberanía nacional, es una cuestión previa y de pura forma, de calificación de signos externos para efectos en un todo distintos a los que persiguió el constituyente con el dictado de la norma que hoy constituye el ordinal 14, artículo 120 de la Codificación Constitucional.

Y la una situación no excluye o contraría a la otra sino que se complementan: calificada como extranjera, con actividades permanentes ante la luz del Código de Comercio, sociedad que ejerce actividades referentes al ahorro privado, permanece intacta la atribución presidencial intervencionista del Presidente, atribución que por el aspecto de la acusación no padece mengua o desmedro.

Conclusión:

En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el ordinal 3º, artículo 474 del Código de Comercio (Decreto-ley número 410 de 1971).

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, José María Velasco Guerrero, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

CESE DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Corte Suprema de Justicia. — *Sala Plena.* —

Bogotá, D. E., octubre 10 de 1979.

Aprobado por Acta número 36 de octubre 10 de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

REF.: Decreto legislativo número 2063 de 1979. Expediente número 756 (101-E). Cese de actividades en el Ministerio de Hacienda.

El Gobierno, dentro del término señalado en el artículo 121 de la Constitución, ha sometido a la revisión de constitucionalidad prescrita en dicha norma el siguiente Decreto:

"DECRETO NUMERO 2063 DE 1979
"(agosto 27)

"por el cual se dictan medidas de orden público

"El Presidente de la República de Colombia,

"En uso de la facultad que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976, y

"Considerando:

"1º Que desde el día lunes 13 de agosto del año en curso se han presentado en algunas dependencias nacionales y regionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ceses colectivos de actividades, así como reuniones tumultuarias que han entrabado e impedido la prestación de los diversos servicios que competen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

"2º Que como consecuencia de tales hechos en varias ciudades, los pagadores dependientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no están ejerciendo sus funciones con el consecuente perjuicio para los empleados públicos, que no obstante estar laborando no han recibido la correspondiente remuneración;

"Decreta:

"Artículo 1º Mientras subsistan los hechos a que se refieren los considerandos del presente Decreto, en las ciudades y municipios donde los pagadores dependientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ejerzan sus funciones, el Banco de la República pagará las nóminas y cuentas por servicios prestados a la Administración Central, a la Rama Jurisdiccional, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

"Parágrafo: En los lugares donde el Banco de la República no tenga dependencias, los pagos serán efectuados por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

"Artículo 2º El Gobierno Nacional reembolsará al Banco de la República y a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, los fondos correspondientes a los pagos que efectúen con base en el presente Decreto.

"Artículo 3º El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará por resolución los requisitos que deban cumplirse para desarrollar lo dispuesto en el presente Decreto.

"Artículo 4º Para los efectos del presente Decreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las fechas de terminación de las actividades anormales a que el mismo se refiere.

"Artículo 5º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

"Publíquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 27 de agosto de 1979".

Para efectos de las intervenciones previstas en el mismo artículo señalado, el asunto referido se fijó en lista por tres días, mediante auto de 28 de agosto pasado, y vencido dicho término se envió el expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, en el cual opinó que el Decreto transcrito debía declararse exequible.

Consideraciones de la Corte

La copia del Decreto 2063 de 1979 recibida en la Corte aparece con la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho.

"El cese colectivo en el trabajo, con ocasión de un conflicto laboral y previo el cumplimiento de los requisitos y el agotamiento de las etapas legales, es apenas el normal ejercicio del derecho de huelga garantizado en el artículo 18 de la Constitución, cuando esa cesación es efectuada por quienes laboran en empresas que no son de servicio público.

Por el contrario, cuando se trata de trabajadores de entidades que prestan servicios públicos, o servicios administrativos, o ejercen otras funciones públicas, la cesación en el trabajo es un paro, una actuación de hecho, pues en aquellos no está garantizado el derecho de huelga, como lo declara también el artículo 18 citado".

De otra parte, así mismo, es necesario recordar a este propósito otros preceptos constitucionales así:

a) El artículo 20 en el cual se establece que los funcionarios públicos, al igual que los particulares, son responsables por violación de la Constitución y de la ley, pero además por extralimitación de funciones u *omisión en el ejercicio de éstas,* y

b) El artículo 65 del mismo estatuto, cuya prescripción es la de que "ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumben".

En el presente caso, es necesario considerar especialmente los siguientes aspectos:

1. Que en la parte motiva del Decreto que se revista no se invoca la persistencia de los hechos perturbatorios que justificaron la implantación del estado de sitio hecha por el Decreto 2131 de 1976, sino que alude a circunstancias distintas y sobrevinientes que han consistido en "ceses colectivos de actividades" y reuniones tumultuarias que han dificultado e impedido la prestación de los servicios a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el pasado 13 de agosto, y también a que los pagadores dependientes de dicho Ministerio, como consecuencia de aquellos hechos, no están ejerciendo sus funciones, causando con ello perjuicios a los demás funcionarios públicos.

A este propósito, es necesario precisar la jurisprudencia de la Corte, en cuanto ha admitido que el Presidente pueda ejercitar las facultades del artículo 121 por o con ocasión de hechos perturbatorios sobrevinientes y concomitantes, esto es, posteriores y distintos a los invocados para justificar la implantación del estado de sitio, con las siguientes consideraciones: no hay violación del artículo citado, en razón de que ocurrieran y ya no subsistan los hechos que produjeron la perturbación, si persisten sus efectos perturbatorios, si la comunidad aún está afectada por la conmoción resultante de aquéllos, si la sensación de pérdida de la seguridad, el ánimo de zozobra, el clima de intranquilidad creado se mantiene, y a ello se agrega el acaecimiento de hechos nuevos que agravan o reiteran la ruptura continuada del orden público. Carece de sentido y, además, no lo prescribe así la Constitución exigir que el Gobierno deba cumplir, otra vez, los requisitos previos al establecimiento del estado de sitio, invocando los nuevos hechos, para justificar así la nueva normatividad, de modo que exista entre ésta y aquéllos una conexidad específica.

2. Es pertinente recordar que la Corte en sentencia del 11 de marzo de 1976, en relación con un decreto de contenido similar al que se revisa, dijo:

"4º La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme con ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivadas, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.

"5º La suspensión de las leyes fiscales que obligan a la obtención del certificado de paz y salvo con el tesoro nacional y al pago oportuno de los impuestos de papel sellado y timbre, hechos necesarios para la realización o validez de ciertos actos administrativos y civiles, y su mudanza por otras leyes de carácter transitorio, son medidas acordes con el estado excepcional de sitio que rige; conducentes a la preservación y restablecimiento del orden público, que sufre quebranto con la súbita interrupción de un servicio de igual calidad, de cargo de la administración, y que, como es ostensible, interfiere el lícito ejercicio de la libertad individual en aspectos importantes como la actividad contractual y la locomoción.

"6º En consecuencia, el Decreto legislativo número 370 de 1976, que se revisa se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse".

3. El contenido normativo del Decreto que se está analizando se reduce a disponer que, mientras subsistan aquellas circunstancias, en los mu-

nicipios donde los referidos pagadores no cumplan sus funciones, las nóminas y cuentas por servicios prestados a la Administración Central, a la Rama Jurisdiccional, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, los respectivos pagos serán efectuados por el Banco de la República o por la Caja Agraria, donde no haya dependencia del banco, pagos que el Gobierno reembolsará. Dispone, además, en los artículos 3º y 4º que el Ministerio de Hacienda establecerá los requisitos que deban cumplirse para los efectos del Decreto en revisión, y que el mismo Ministerio dará a conocer la fecha en que se termine la aplicación de esta regulación extraordinaria, pues, como lo declara el artículo 1º, estas medidas son de aplicación transitoria.

Además, ha de tenerse presente que los fenómenos perturbatorios del orden público varían con los tiempos. Anteriormente, las mayores amenazas provenían de los gobernados alzados en armas contra las instituciones, o de las actividades sediciosas y las ocasionales asonadas de los mismos gobernados. La complejidad de la vida social actual, los avances de la tecnología y los prodigios de la comunicación masiva, han generado modalidades de afectación del orden público más refinadas y difíciles de combatir como, por dar los ejemplos más notorios, el terrorismo y el secuestro de aeronaves o de personas, con finalidades o intención política.

Pero el más grave y directo ataque al orden público puede provenir hoy de los propios servidores del Estado que paralizan sus servicios o ponen en jaque su poder, o intentan una "destrucción del Estado", desde el interior del mismo, mediante paros que privan a los usuarios de los servicios públicos de elementos esenciales para el desarrollo de la vida normal en comunidad o al Estado del ejercicio regular de sus funciones. Este tipo de actuaciones son flagrantemente contrarias a las obligaciones constitucionales de los empleados públicos consistentes en que no pueden abstenerse de ejercer sus funciones, sin justificación, o sea, que están forzados a mantener en actividad los servicios a su cargo, como resulta de los artículos 18 y 20 del Estatuto Fundamental, y configuran violación del juramento de cumplir la Constitución y la ley, promesa que los liga más estrechamente que a los ciudadanos particulares, en razón de estar investidos de función pública y de ser agentes del Estado, cuya finalidad está postulada en el artículo 16 como la de proteger a las personas en su vida, honra y bienes y en el cumplimiento de los deberes sociales del propio Estado y los particulares.

Por estas consideraciones, la Corte encuentra que los motivos enunciados en el Decreto 2063 tienen conexión inmediata con el orden público, ya que este concepto y su realización efectiva suponen la necesaria continuidad en la prestación de los servicios públicos estatales y el ejercicio regular de sus competencias, cuya suspensión acarrea alteración de la normalidad, por lo cual estima que las medidas contenidas en aquel Decreto, en tanto tiendan a subsanar y eludir algunos de los efectos de los referidos hechos perturbatorios, se ajustan con todo rigor a las facultades que al Gobierno otorga el artículo 121.

4. No se puede tampoco aseverar que el contenido normativo del Decreto en revisión no tiene conexidad con la situación de hecho que plantea en su parte motiva, porque las medidas que adopta tienden no sólo, como ya se dijo, a eludir y subsanar los efectos del paro sino que, bien miradas, buscan asegurar a los gobernados el ejercicio de derechos sustanciales no sólo de orden patrimonial.

5. De otra parte, la Corte entiende que sólo mediante la suspensión de las leyes ordinarias sobre la materia y la adopción de las transitorias que se han analizado, era posible conjurar los efectos de los hechos anormales referidos, pues, con sus facultades comunes, y dentro de la legalidad de tiempos de paz, no habría podido adoptarlas.

No es posible sostener que el Presidente puede, con sus competencias ordinarias, suspender el cumplimiento de obligaciones o variar los procedimientos administrativos, originados unas y otros en disposiciones legales, pues las facultades ordinarias de aquél no alcanzan para suspender la vigencia de las leyes respectivas.

6. De otra parte, la Corte estima necesario reafirmar que las medidas mediante las cuales desarrolla el Presidente su potestad para restablecer el orden pueden ser tanto las directamente encaminadas a combatir y erradicar las causas que dieron origen a la perturbación, como las indirectas que hacen relación a sus efectos, igualmente eficaces para dicho fin, tendientes a conjurar la extensión de la perturbación o enderezadas a disminuir o a impedir los efectos de la misma, como pueden ser las consistentes en el aplazamiento de obligaciones legales o del cumplimiento de requisitos fiscales o el empleo de procedimientos y organismos para desenvolver las funciones administrativas del Estado, dife-

rentes a los que señalan las leyes para tiempos ordinarios.

7. Así mismo, la Corte debe declarar que no encuentra inconstitucionalidad alguna en actos del Gobierno que no implican usurpación de competencias de otras ramas del poder ni atropello de los derechos y libertades establecidos en la Constitución sino que, por el contrario, aseguran su ejercicio, y que han sido adoptadas ante la imposibilidad de cumplir las leyes de tiempos de normalidad, en razón precisamente de que los encargados de su aplicación se abstienen de cumplir las funciones respectivas y, además, en razón de que no se dispone de medios legales ordinarios idóneos.

La Corte, no encuentra, pues, que el Decreto 2063 de 1979 viole ningún precepto constitucional y, por eso, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE dicha norma.

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

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro.

Para explicar mi discrepancia con la decisión mayoritaria me basta reproducir las consideraciones del proyecto derrotado no sin agregar que conmueve dolorosamente mi espíritu la comprobación de cómo el hábito ha transformado la mentalidad del pueblo entero, encabezado por gobernantes y magistrados, hasta el extremo de olvidar los más elementales cauces del derecho común, apropiadamente concebidos para remediar los tropiezos de la vida cotidiana en cualquier sociedad libre y cristiana.

Ciertos límites constitucionales para el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución.

No es necesario reproducir aquí las repetidas doctrinas consignadas en muchas sentencias de esta Corte acerca de la vigencia total de la Constitución, en todo tiempo; el señalamiento de las normas que por expresa disposición del mismo estatuto puede el Gobierno determinar que rijan en condiciones diferentes a las que prevalecen en tiempo de paz o que dejen de regir, porque tales doctrinas son suficientemente conocidas. Según el artículo 121 las facultades del Gobierno se limitan a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, es decir, a aquellas por cuya aplicación aparezca un obstáculo que dificulte o impida el restablecimiento del orden. Debe haber una relación necesaria entre el decreto legislativo y el obstáculo que pretende removerse. O sea que el obstáculo sea consecuencia de la aplicación de la ley.

En primer lugar, independientemente de alguna doctrina incidentalmente acogida por la Corte, acerca de hechos sobrevinientes a los que motivaron la declaración de estado de sitio, debe pensarse que el límite natural de actuación del Gobierno es el que él mismo se señala en los considerandos del decreto por el que se reconoce perturbado el orden público y se declara en estado de sitio todo el territorio o parte de él. A eliminar las causas de los hechos señalados en aquellos considerandos es a lo que deben dirigirse todos los actos extraordinarios del Gobierno durante la vigencia de ese estatuto de vigencia "temporal".

El Decreto que ahora se examina recuerda que es dictado en desarrollo del número 2131 de 1976 y en él pueden leerse los siguientes considerandos:

"Que la Constitución ordena al Estado proteger la vida humana y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales suyos y de los particulares.

"Que la protección a la vida supone el cuidado de la salud y que dentro de los deberes sociales del Estado se incluye el de prestar el servicio público correspondiente.

"Que es deber primordial del Gobierno preservar la seguridad colectiva y restablecer el orden cuando estuviere quebrantado, mediante el empleo de los medios previstos en la Carta para mantener la vigencia de las instituciones que ella misma consagra.

"Que desde hace más de un mes existe en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales un paro inconstitucional que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios.

"Que por solidaridad, el paro se ha extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, con todo lo cual no sólo se ha perjudicado a los trabajadores afiliados a dicho instituto sino a la parte más desvalida y numerosa de la población, que sólo puede recurrir a los centros hospitalarios de asistencia pública.

"Que dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que, por las vías de hecho, se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el artículo 184 del Código Penal.

"Que, además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros, como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, característicos de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebren el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del estado de derecho".

Según la sentencia del 11 de marzo de 1976 una huelga de los empleados de las dependencias de la Administración de Hacienda Pública hace imposible el cumplimiento de ciertos deberes a cargo de los gobernados, como el uso de papel sellado, el de estampillas de timbre nacional y la obtención y utilización de pasaportes para salir del país, y por tal razón advierte que los actos para cuyo cumplimiento se fijen aquellos deberes deben ser cumplidos sin los dichos documentos mientras dure la huelga y que este aplazamiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes es acto dirigido a remover las causas de perturbación del orden público y hacer posible la suspensión del estado de sitio.

¿Cabe preguntarse si la huelga de los empleados de la Administración Pública ocurriera en tiempo de paz carecería el Gobierno de facultades para facilitar el normal funcionamiento de la vida de los negocios y los viajes al exterior, como lo expresan los considerandos del Decreto que se revisa?

¿En caso de una huelga como la descrita u otras similares, decretadas y efectivamente ejercitadas en tiempo de paz tendría el Gobierno que decretar el estado de sitio para remover las dificultades resultantes del paro de los servicios? Es claro que respecto de los huelguistas existen disposiciones especiales que deberán aplicarse si la suspensión del trabajo es en el servicio público, pero ello no resuelve las dificultades que sufren sus usuarios y es natural deber del Gobierno, en la medida de sus posibilidades, aliviar las consecuencias de la huelga.

¿Cualquier gobierno estará obligado a exigir el cumplimiento de los deberes establecidos por las leyes cuando actos o hechos de fuerza mayor se lo impiden? Aun en la más grave materia como es la penal la fuerza mayor es exonerativa de responsabilidad. Este mismo principio puede aplicarse a todos los casos en donde la fuerza mayor hace imposible el cumplimiento de cualesquiera obligaciones. Sin adentrarse en penetrantes exploraciones sobre el alcance de la fuerza mayor, bastaría indicar que según el sentido común, resultaría monstruoso que se liquidaran intereses de recargo por mora en el pago de impuestos si no hay quien los reciba, o que se impusieran sanciones por suscribir documentos sin las estampillas de timbre, cuando no hay quien las expenda. Del mismo modo que no puede condenarse al homicida que priva de la vida a quien injustamente lo ataca.

Estos minúsculos ejemplos enseñan que, en todo tiempo, el Gobierno está en capacidad de promulgar estatutos ordinarios por los que se atestigüe la existencia de hechos que hagan imposible el funcionamiento normal de los servicios públicos, y que en consecuencia exoneren provisionalmente a los gobernados del cumplimiento de algunas obligaciones que el Estado está en la imposibilidad de exigir dentro de las oportunidades legales ordinarias y se indique cómo deben cumplirse tales obligaciones cuando los hechos inhibitorios desaparezcan.

Como lo ve la Corte, sería peligroso aceptar que se acuda a las facultades extraordinarias del estado de sitio para resolver cualquier dificultad propia de la vida ordinaria de las sociedades en evolución, como lo son todas, en lugar de utilizar los instrumentos que están a su alcance en todo momento, de acuerdo con las normas del derecho común.

Las reflexiones precedentes enseñan que en cuanto hace al fondo del decreto, no hay duda de que es necesario aplazar el cumplimiento de ciertas obligaciones por imposibilidad de los gobernados para cumplirlas en una oportunidad y que el Gobierno puede señalar otra oportunidad para que la ley quede satisfactoriamente cumplida. Así, no habrá desmedro del derecho ni tampoco como consecuencia de la huelga, agra-

vamiento de la situación de los usuarios de los servicios públicos.

Lo anterior significa que la medida es inexequible en cuanto se adoptó con invocación del artículo 121 de la Constitución, aunque puede adoptarse por los medios ordinarios.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro.

Salvamento de voto de los Magistrados Juan Hernández Sáenz y Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Nadie ignora que el Estado es una institución humana cuyo fin primordial es regular por normas jurídicas la conducta de las gentes y, además, en el caso colombiano, conseguir, a través de las autoridades, la protección para todos los residentes en la vida, honra y bienes y el cumplimiento de los deberes sociales tanto del mismo Estado como de los particulares, tal como lo enseña el artículo 16 de nuestra Constitución.

La observancia permanente de la ley por parte de gobernantes y gobernados es entonces condición indispensable para que el Estado cumpla su finalidad institucional, y para que se mantenga imperturbable el orden público dentro de sus clásicas facetas de seguridad, tranquilidad y salubridad colectivas. Y toca a la autoridad, personificada para el caso en el Presidente de la República, mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere perturbado, tal como lo consagra dentro de las atribuciones ordinarias del Presidente, como suprema autoridad administrativa, el artículo 120, ordinal 7º, de la Constitución.

El cabal cumplimiento de las leyes de toda índole no puede ser entonces en ningún evento fuente de perturbación colectiva sino, al contrario, factor primordial de sosiego ciudadano dentro de una sociedad civilizada.

Pero si se da el caso de que el orden general se perturba por la rebeldía contra la ley de algunos gobernados o de algunos funcionarios subalternos, debe acudirse en primer término a las facultades ordinarias de que está investido el Presidente para conjurar la situación anormal. Y sólo cuando la magnitud y la gravedad de los hechos que en concreto perturben el sosiego, muestren la insuficiencia de aquellas facultades ordinarias para restablecerlo, será dable ejercer los poderes extraordinarios que la Constitución le confiere al Presidente, con la única mira de que el orden regrese, y como remedio extremo, transitorio y ocasional para preservar la incolumidad institucional del Estado, a través de la realización de sus finalidades supremas en un ambiente de paz colectiva y de imperio pleno de la legalidad permanente o común.

Ningún propósito distinto del enunciado justifica la existencia del artículo 121 dentro de nuestra Carta Fundamental. Y es en su propio texto donde se estatuye que el ejercicio de ese más amplio poder presidencial está delimitado por los hechos que motivaron la declaración del estado de sitio, y que alcanza apenas a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el dicho estado, o sea que no hagan propicio el regreso a la normatividad ordinaria. Pero jamás la inobservancia más o menos generalizada de una ley será móvil constitucionalmente ortodoxo para suspender su imperio, máxime cuando su vigencia o cumplimiento no resulta contraria o incompatible con el estado de sitio.

Al analizar, a la luz de los principios anteriores, el Decreto legislativo materia de la presente revisión constitucional por la Corte, aparece que en su parte considerativa no se alude siquiera a alguno de los móviles que tuvo el Presidente de la República para declarar en estado de sitio todo el territorio nacional, mediante el Decreto legislativo número 2131 de 1976. O sea, que no se ha obrado "dentro de esos precisos límites", como lo exige perentoriamente el artículo 121 de la Constitución, y se ha desconocido entonces este mandato ineludible del constituyente. En tales circunstancias, ni siquiera puede hablarse de conexidad entre las causas que entonces se invocaron y las que se alegan ahora en el Decreto.

De otra parte, basta leer el articulado del Decreto legislativo número 2063 de 1979, objeto del examen, para convencerse de que ninguna de sus normas busca ponerle remedio al paro de actividades por parte de funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que invoca el Decreto como razón de sus provisiones, sino que, apenas, tiende a establecer un sistema de emergencia para el pago de las nóminas nacionales mientras aquel paro subsista.

Tampoco encajan pues, por este aspecto, las provisiones del Decreto 2063 dentro del régimen estricto del artículo 121 de la Carta, puesto que no tienden a conjurar la actitud ilegal de algunos funcionarios subalternos de la administración, que el Decreto supone gravemente perturbadora del orden público, sino apenas precaver uno de los efectos de esa actitud, la paralización del pago de sueldos a los servidores nacionales, por lo

demás fácilmente subsanable dentro del ámbito de la normatividad ordinaria.

La inobservancia de la ley jamás puede ser tolerada por la autoridad y, menos aún, regulado el desorden que implica, mediante la dispensa de su cumplimiento por las gentes o por los propios funcionarios públicos que se rebelan contra ella y faltan a sus deberes por ende.

Dentro de la legislación ordinaria, o de normalidad institucional, la administración cuenta con medios suficientes en el Código Sustantivo del Trabajo para reprimir el paro de actividades en el Ministerio de Hacienda. Y cuenta, en otros estatutos, con los bastantes para neutralizar los efectos de ese hecho ilegal, en lo que atañe al pago de las nóminas nacionales.

En efecto, nada impide al Ministro de Hacienda y Crédito Público disponer que el pago de tales nóminas lo haga el Banco de la República con cargo a los cupos de crédito que la Nación tiene con el Banco, y que otorgue pagarés a cargo del tesoro público por los valores correspondientes. Ni nada impide que, en subsidio de lo anterior, utilice la facultad que le concede la Ley 19 de 1977 para obtener créditos internos en otras entidades bancarias del país y destinarlos al pago de los sueldos, a través de estas entidades, por causa del obvio déficit de tesorería que ocasiona el paro antes mencionado.

Si no era indispensable, como queda visto, el empleo de los poderes extraordinarios que confiere el artículo 121 de la Constitución para reprimir y neutralizar la situación laboral existente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resulta nítido que el Decreto legislativo número 2063 infringe también por este aspecto el dicho texto de nuestro Estatuto Fundamental.

Ha debido entonces declararse inexequible el aludido Decreto, en guarda a nuestra Constitución, para evitar así que algún día, y gracias a una interpretación demasiado generosa y amplia de su artículo 121, la Carta pueda quedar limitada a ese texto único y reducido de esta manera, por obra de la exégesis, el régimen del estado de derecho a una simple remembranza histórica y símbolo de que el tiempo pasado fue mejor.

Estas son las razones de nuestra discrepancia absoluta con el fallo que antecede.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

PENSION ALIMENTARIA

La Sala se abstiene de fallar de fondo la demanda a que se refiere la presente providencia.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 7 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 43.

REF.: **Radicación número 742. Inexequibilidad de los artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946. Actor: Carlos Fradique Méndez.**

El ciudadano Carlos Fradique Méndez demanda de la Corte la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946 que dicen:

"....."

"Artículo 78. El padre sentenciado a servir una pensión alimenticia y que pudiendo no la cumple durante tres meses, será condenado a pagar una multa de diez pesos a trescientos pesos, o a sufrir prisión de un mes a un año.

"Artículo 79. Para los efectos del artículo anterior, al ser presentada la queja sobre el incumplimiento del padre, el juez ordenará a éste se presente dentro del octavo día después de efectuada la citación personal, a fin de que tenga lugar una audiencia, en la que se oirán sus descargos.

"El juez fallará dentro del tercer día, y si el que fuere condenado al pago de las pensiones no las consigna, se cumplirá la sentencia pronunciada".

La demanda sufrió el trámite previsto en el Decreto 432 de 1969, y dentro de ella se produjo el concepto del Procurador, dentro del cual resumió los cargos del demandante así:

"Argumenta el actor, en primer término que el Código Civil, la Ley Orgánica de la Defensa del Niño y la Ley 75 de 1968, imponen a ciertas personas obligaciones alimentarias en favor de individuos vinculados por la sangre o por la ley, quienes, por circunstancias de minoridad, dependencia o incapacidad, no tienen la posibilidad de asumir sus propias necesidades. Agrega que la ley ha establecido ciertos medios coercitivos para garantizar que esas obligaciones se cumplan y puedan exigirse y que son: a) el declarativo de alimentos; b) el ejecutivo subsiguiente; y c) el penal de que trata el artículo 40 de la Ley 75 de 1968.

"A juicio del demandante, las pensiones alimentarias previamente tasadas por la vía judicial, causadas y no pagadas, asumen la condición de créditos ordinarios, de obligaciones puramente civiles previstas en el artículo 426 del Código Civil y su recaudo es completamente extraño al derecho penal y que al dar la ley carácter punitivo a esa obligación, se está violando el artículo 23 de la Carta Fundamental.

"Afirma además que 'sería ilógico cegarse para no entender la claridad meridiana de este artículo (78 de la Ley 83 de 1946) y la violación flagrante que con él se hace al artículo 23 de la Constitución Nacional' ".

El citado funcionario considera que las disposiciones señaladas en la demanda fueron totalmente subrogadas por el artículo 45 de la Ley 75 de 1968 y que así lo reconoció y afirmó la Corte en sentencia de 13 de abril de 1973 cuando resolvió sobre exequibilidad de algunos preceptos de la citada Ley de 1968 y que por tanto no hay lugar a pronunciamiento alguno.

Consideraciones de la Corte

En primer término, la Corte estima que las disposiciones acusadas fueron subrogadas por la Ley 75 de 1968, como muy claramente lo de-

muestra el señor Procurador, en el concepto acabado de citar, en los siguientes apartes:

"Cuando el legislador de 1968 incluyó en el régimen de la Ley 75 el artículo 40, lo hizo con el evidente propósito de hacer más drástica la punibilidad y la sanción económica que venía rigiendo para quienes incumplieran las obligaciones de socorro antes previstas en la Ley 83 de 1946.

"Y cuando el artículo 45 de la precitada Ley 75 incorpora sus artículos 40 y 41 al Código Penal 'como capítulo V del Título XIV del Libro II' bajo la denominación de 'Delitos contra la Asistencia Familiar', está sometiendo ese delito en cuanto a competencia y trámite a la normatividad penal prevista para los 'Delitos contra la familia' como lo señala el artículo 47.

"Significa lo anterior que las disposiciones acusadas fueron subrogadas por las citadas de la Ley 75 de 1968.

"Así lo entendió la honorable Corte al declarar exequible el artículo 40 de la Ley 75 de 1968 en sentencia de 13 de abril de 1973, acusado también en aquella oportunidad como violatorio del artículo 23 de la Constitución:

" '6º Por lo demás, no es el artículo 40 de la Ley 75 de 1968 la primera manifestación de ese criterio —integral, individual y social, privado y público— del legislador frente a las obligaciones de asistencia moral y alimentaria derivadas de las relaciones de familia, porque ya en el artículo 78 de la Ley 83 de 1946 se había establecido o previsto una sanción de prisión contra el padre que sin justa causa dejara de servir una pensión alimentaria. No para sancionar penalmente el incumplimiento de una obligación de mero contenido patrimonial y de exclusivo interés particular, sino el incumplimiento de un deber familiar y de innegable interés social general'.

"Así lo entiende el Instituto de Bienestar Familiar al no incluir en la publicación denominada 'Derecho de Familia - Normas vigentes en Colombia'. Imprenta Nacional 1972, los acusados artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946.

"También lo entendió así el actor en ocasión anterior a esta demanda porque en su obra 'Codificación de la legislación de familia. En honor de las mujeres y niños de Colombia', no incluye en el Capítulo X denominado 'Alimentos', las disposiciones que en esta oportunidad acusa. Edición 1978.

"Así las cosas es evidente que la demanda se refiere a disposiciones subrogadas en su totalidad, es decir, agrega este Despacho, jurídicamente inexistentes.

"Considero, entonces, que no hay lugar a concepto de fondo ni a fallo de mérito, por sustracción de materia".

La Corte siguiendo su tradicional jurisprudencia en esta materia, considera que debe abstenerse de conocer y fallar acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones derogadas, o subrogadas, hecha la excepción de los decretos de estado de sitio, caso en el cual hay normas especiales sobre su control de constitucionalidad.

Recientemente, la Corte reiteró aquella jurisprudencia, así:

"....

"En consecuencia, el objeto fundamental buscado con este control y, por tanto, de la acción de inexequibilidad, no es otro que hacer inaplicable la regla jurídica inconstitucional.

"Por lo mismo, la confrontación normativa en que consiste este control sólo es posible entre normas vigentes, una constitucional y otra legislativa. Y, no es lógico, pues carece de objeto, y no puede haber acción sin interés jurídico actual que la justifique, el que la Corte se pronuncie sobre validez de una norma derogada.

"Carecería de efecto un fallo teórico, de alcances puramente morales o docentes, extrajurídicos, declarativos de la inconstitucionalidad de una disposición ya inexistente inaplicable de suyo por estar derogada.

"De otra parte, cabe preguntarse si una tal declaración destruiría la seguridad jurídica que la Corte ha protegido con sus decisiones inhibitorias.

"En Colombia, la ley se presume constitucional e intangibles los efectos de su aplicación, como derechos bien adquiridos, mientras la Corte no la juzgue inconstitucional. Por eso, sus sentencias en este campo sólo pueden tener efectos futuros, que no son sino la inaplicabilidad de la norma inexequible, como sanción jurídica del indebido ejercicio de la competencia constitucional del Gobierno o del Congreso, pero dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de aquélla, en defensa de la seguridad jurídica y de la buena fe de los gobernados.

"La función de la Corte como guardiana de la Constitución es específica y exclusivamente judicial, aunque con implicaciones políticas, y no puede transformarse en la de un poder moral, directivo, que la Constitución no le atribuye. La excepción del estado de sitio, como lo dijo la Corte en fallo de octubre 20 de 1977, obedeció a razones distintas.

"Unicamente con esta interpretación se logra deslindar la inexequibilidad de fenómenos como la derogatoria y la declaración de nulidad a los cuales se la ha querido asimilar.

"Hay que agregar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía efectiva, la garantía de las garantías, un poder correctivo y conservador de la Constitución y no una simple facultad moderadora del ejercicio de las demás competencias. De lo que se trata en el juicio de validez constitucional es de contener dentro de sus competencias al Ejecutivo y al Legislativo, prescindiendo de los actos que las desbordan, no por amonestaciones orientadoras sino con decisiones con efecto inmediato y no meramente declarativas de principios, de modo que la norma constitucional violada recobre o tenga la plenitud de su eficacia.

"El juez constitucional representa la voluntad del constituyente, sobrepuesta a la de los órganos que deben darle aplicación y desarrollo. 'De lo cual se desprende que la acción de inexequibilidad caduca o precluye respecto de las normas derogadas, pues pierde su razón de ser, su naturaleza de garantía, al perder actualidad la posible lesión sufrida por el orden jurídico que aquéllos trasgredieron. Los efectos de la derogación eliminan dicha acción por innecesaria a los fines que le asigna la Constitución que es la de mantener su integridad' ". (Sentencia de 26 de abril de 1979).

Estima oportuno la Corte añadir en esta oportunidad que aceptar acciones de inexequibilidad contra normas derogadas, o subrogadas, y éste solo enunciado implica ya una contradicción, abriría la posibilidad de revivir controversias puramente académicas o de carácter histórico, sin ninguna consecuencia práctica.

No obstante que los fallos de inexequibilidad no tienen efecto retroactivo, es pertinente reafirmar que sus implicaciones se desenvuelven exclusivamente en el orden jurídico-político como mecanismo defensivo del régimen institucional, sin que puedan derivarse de esa declaración de inexequibilidad y de las aplicaciones de la norma inexequible a casos individuales efectos de carácter patrimonial, esto es, pretensiones tendientes a conseguir indemnizaciones de presuntos perjuicios, ya que la norma abstracta no produce directamente perjuicio alguno, en tanto es el escueto enunciado de un deber ser hipotético que no afecta a nadie en particular sino al régimen de derecho y a sus instituciones.

Además, es conveniente considerar la equívoca situación que puede presentarse ante una declaratoria de inexequibilidad de normas subrogadas cuando las subrogatorias tienen texto idéntico o contenido sustancialmente equivalente, pues cómo resolver estos interrogantes: ¿las segundas resultan también inexequibles, sin haber sido juzgadas?, ¿o continúan siendo aplicables, puesto que están vigentes, aunque son inconstitucionales?

Por esto, la Corte afirma que, aunque distintas, los problemas de validez y vigilancia de la ley son inseparables, en tratándose de pronunciamientos sobre exequibilidad y, por tanto, no le es posible fallar sobre la constitucionalidad de normas derogadas.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, oído el Procurador General de la Nación, y con base en el estudio de su Sala Constitucional, se abstiene de fallar de fondo la demanda a que se refiere la presente providencia.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo Benavides Melo, Conjuez; *Juan Hernández Sáenz, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Hernando Rojas Otálora, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano, Jesús Bernal Pinzón, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Alvaro Luna Gómez, Miguel Lleras Pizarro, Luis Enrique Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe R. José María Velasco Guerrero.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro.

REF.: Radicación 742. Inexequibilidad de los artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946. Actor: Carlos Fradique Méndez.

Para expresar mi disentimiento con la decisión mayoritaria, por mi voto, me basta reproducir el salvamento suscrito por los Magistrados Juan Hernández Sáenz, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, José María Esguerra Samper, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco Correa, Alvaro Luna Gómez, Fernando Uribe Restrepo y Jerónimo Argáez Castello el 21 de septiembre de 1978 respecto de la exequibilidad de varios artículos del Decreto-ley número 710 de 1978.

Hélo aquí:

"Cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

"Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento de la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella deba encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

"Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la Corte la guarda de nuestro Estatuto Supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o esté sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por iniciativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncie siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice*, ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

"Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

"Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable declararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normatividad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derecho para los gobernantes o los gobernados.

"Si contra el dictado constitucional no pueden alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior, por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del estatuto fundamental del país, por el simple hecho de que aquélla hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento, de suyo necesario en situación semejante? ¿O acaso, con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución? ¿O acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencias con efecto *inter partes*, proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes*, pronunciado en pleno por el más alto tribunal de la nación?".

La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce, en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

" 'De otra parte la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los preceptos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que sólo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidos fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121' ".

"Si tal dijo la Corte Suprema respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, ¿cómo puede pensarse que tan maduras y sólidas reflexiones no son de recibo cuando se trata de los demás actos con fuerza y valor de ley, cuya vocación de vigencia es permanente o intemporal? ¿O acaso existe algún texto expreso de la Carta, quizás desconocido por nosotros, que libere a la Corte del deber de velar por su intangibilidad integral, que le impone el artículo 214, cuando el examen de constitucionalidad haya de recaer sobre actos con rango de ley, distintos del decreto legislativo, que hayan dejado de regir en el tiempo?

"Tampoco se compadecen con la lógica y con el derecho positivo colombiano respuestas afirmativas a tales interrogantes.

"Como no solamente nuestras propias reflexiones sino también las de la misma Corte Suprema, ya transcritas, nos llevan al convencimiento de que la función de control constitucional a ella encomendada carece de límite en el tiempo, asimismo nos conducen a disentir de manera absoluta del pronunciamiento inhibitorio derivado de una falta de materia, que no vemos configurada, en el presente caso".

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas Rubiano.

Salvamento de voto

REF.: Demanda de inexequibilidad de Carlos Fradique Méndez contra los artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946.

Los suscritos Magistrados reiteramos en esta oportunidad nuestro salvamento de voto producido con ocasión del fallo de la Sala Plena pronunciado el 21 de septiembre de 1978 (demanda de Carlos Julio Mejía Clavijo contra varios artículos del Decreto 710 de 1978) y ya transcrito

en su integridad por el Magistrado doctor Lleras Pizarro.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco Correa, Fernando Uribe Restrepo, Juan Manuel Gutiérrez L., Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Jerónimo Argáez Castello.

Explicación del voto

Como quiera que me correspondió dirimir el empate que se presentó sobre el punto fundamental de que se ocupa la decisión, a saber, si la Corte es o nó competente para conocer y decidir demandas sobre normas derogadas, me permito explicar mi voto, emitido después de estudiar con todo cuidado la jurisprudencia tradicional tanto de la Corporación como del Consejo de Estado, así como las dos ponencias que dividieron la opinión de los ilustres Magistrados.

1. Los fallos sobre exequibilidad o inexequibilidad de las leyes y decretos a que se refiere el artículo 214 de la Constitución, no por ser de una trascendencia indiscutible, dejan de ser tales. En consecuencia, son verdaderas sentencias y no sólo pronunciamientos morales. El magisterio moral de la Corte es, desde este punto de vista, extraño a su función de guardiana de la integridad de la Carta y no puede distinguirse del magisterio moral que han de ejercer las otras ramas del poder en el ejercicio de las funciones que les son propias. Sería aberrante que el Gobierno y el Congreso no representaran, a la par que los jueces, la moral social de la comunidad y no ejercieran su propio magisterio permanentemente. Cuando la Corte juzga la conducta del legislador ordinario o extraordinario, juzga su conducta jurídica, no su comportamiento moral que habrá de presumir contenido dentro de los límites que son propios del adoptado por la nación.

2. La utilidad de revisar normas derogadas sólo aparecería en cuanto las situaciones jurídicas creadas por ellas pudieran ser, a su vez, revisadas. Pero si, como es consenso, dichas situaciones deben ser respetadas para dar seguridad a quienes se hallan amparados por ellas, ningún objeto cumple en el campo del derecho una sentencia que declare si una norma ya inexistente fue contraria o no a los preceptos de la Constitución.

3. Comparto los fundamentos de las decisiones que se han pronunciado en el sentido de este voto, tanto por sus aspectos jurídicos como por sus razones de orden práctico.

Guillermo A. Benavides M.
Conjuez.

EXTRALIMITACION PRESIDENCIAL EN FACULTADES CONCEDIDAS POR EL CONGRESO

Exequible la parte acusada del artículo 4º del Decreto-ley número 1249 de 1974.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 19 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobado por Acta número 46.

REF.: **Expediente número 743. Proceso de inexequibilidad del artículo 4º del Decreto 1249 de 1974 (participación del Municipio de Cajicá en explotaciones de sal).**

"Que es inexequible o inconstitucional el artículo 4º del Decreto extraordinario número 1249 de 1974, dice la ciudadana Leticia Margarita Gómez Paz en escrito dirigido a la Corte, en la parte que subrayo.

"El Municipio de Sesquilé, así como el Corregimiento de Gaira continuarán recibiendo la suma fija que actualmente perciben por cierre de las minas o la baja producción de las mismas y el *Municipio de Cajicá continuará recibiendo la participación establecida en el artículo 6º de la Ley 210 de 1959*".

Fundamentos de la acusación

La norma acusada crea o extiende un gravamen sin que para ello hubiera recibido de manera expresa y precisa autorización de la Ley 57 de 1973, y por consiguiente se extralimitó el Presidente de la República en las facultades que le fueron conferidas, violando el artículo 76 numeral 12 de la Constitución y por ende el ordinal 8º del artículo 118 de la misma.

Que la autorización conferida al Presidente de la República por el literal h) de la Ley 57 de 1973 fue para *fijar un porcentaje* sobre las utilidades que deberían recibir como participación, sobre la sal exportada o vendida para la exportación, los municipios y departamentos donde se realiza su explotación.

Que en el Municipio de Cajicá no puede explotarse sal porque no existen minas salineras, según certificación de la Concesión Salinas.

Que mal podía el Presidente fijar un porcentaje a favor del Municipio de Cajicá, donde no se explota sal, y mucho menos podía restablecer el pago de que trata el artículo 6º de la Ley 210 de 1959, que quedó sin aplicabilidad al extinguirse la Planta de Soda, ente jurídico al cual le fue impuesto por dicho artículo el pago de la participación, según certificación anexa del Banco de la República.

Y concluye:

"De lo anterior resulta que el artículo 4º del Decreto 1249 de 1974 o bien creó una participación imposible por no existir el sujeto pasivo del gravamen o bien, pretendió que el pago de la participación corriera a cargo de un ente jurídico cualquiera que no tuvo el cuidado de definir. Ahora bien, cualquiera que fuere la alternativa, lo cierto es que la Ley 57 de 1973 ni en su literal h) (ni en ninguno de sus otros literales) autorizaba al Presidente de la República para crear o extender el gravamen a que se refiere el artículo 6º de la Ley 210 de 1959 a favor del Municipio de Cajicá, donde repetimos, no se explota sal. Por este aspecto la norma acusada es inconstitucional ya que restablece, como ella misma lo indica, el artículo 6º de la Ley 210 de 1959, con lo cual no solamente excede las facultades recibidas por el literal h) de la Ley 57 de 1973 sino que también usurpa la competencia que al Congreso le otorga el ordinal 1º del artículo 75 de la Constitución Nacional.

"Sea por extralimitación de las facultades que le fueron otorgadas al Presidente, sea por usurpación de las facultades conferidas al Congreso, o por pretender interpretar el artículo 4º de la Ley 57 de 1973, la norma acusada es a todas luces inconstitucional y debe ser declarada inexequible como comedidamente solicito a esa honorable Corporación".

El ciudadano Alfonso Charria Angulo coadyuva la demanda de inexequibilidad en escrito presentado el 19 de julio postrero, y en el cual hace una síntesis de los mismos argumentos presentados por la demandante.

Concepto del Procurador

El Procurador de la Nación prohija la solicitud de inexequibilidad pedida.

Porque siendo claro que el Municipio de Cajicá no explota sal dentro de su jurisdicción, la Ley 210 de 1959 se refiere a dos clases de municipios: explotadores y no explotadores de sal. Y en cambio la ley de facultades, en su literal h), incluye solamente a los primeros, esto es, a los que explotan ese mineral.

Y que, así las cosas, considera que el Gobierno no tenía facultad ni necesidad de referirse, como lo hizo a municipio no explotador de sal como lo es Cajicá. Y que las razones que motivaron al legislador de 1959 para establecer una participación a su favor, la existencia o no del ente jurídico que debe pagarla, o la entidad que se sustituyó en esa obligación, son aspectos extraños a la ley de facultades y por lo tanto a esta acción.

Finalmente estima viable la inexequibilidad parcial solicitada toda vez que el restante contexto del artículo del cual forma parte, no queda desarticulado y forma por sí solo una proposición jurídica completa que permite su operatividad y vigencia.

Consideraciones de la Corte

Para la mejor comprensión del problema, la Corte considera indispensable referirse a la evolución legislativa al respecto.

El legislador de 1959, por ministerio de la Ley 210 "por la cual se legalizan unas participaciones en las salinas terrestres y marítimas", dispuso en sus artículos 1º y 6º lo siguiente:

"Artículo primero. 'Los municipios en donde se verifique explotación de salinas marítimas o terrestres, tendrán una participación del diez por ciento (10%) sobre el producto bruto. Parágrafo. La Intendencia de la Guajira recibirá el veinte por ciento (20%) de participación'.

"Artículo sexto. 'A partir del primero (1º) de enero de mil novecientos sesenta (1960), la Planta Colombiana de Soda dará una participación del uno por ciento (1%) sobre el producto neto de sus ventas al Municipio de Cajicá, para destinarla exclusivamente a la construcción de escuelas, al perfeccionamiento y ensanche de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Parágrafo. Facúltase al Gobierno municipal de Cajicá para que contrate la financiación de las obras a través del Instituto de Fomento Municipal' ".

Con posterioridad, la Ley 57 de 1973, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para revisar el régimen de regalías e impuestos a la explotación minera, para crear nuevos gravámenes sobre la materia y para transferir, en todo o en parte, el valor de dichos gravámenes a los departamentos y municipios", dispuso lo siguiente en su artículo 1º:

"De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, para los efectos siguientes:

a) Transferir en favor de los municipios y departamentos el valor total o parcial de las participaciones que perciba la nación por concepto de la explotación de minerales y revisar el monto de las transferencias que por este concepto se hacen en favor de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.

. . . . . .

. . . . . .

f) Transferir las participaciones y/o beneficios derivados del valor agregado industrial que perciba la nación en los procesos industriales de sal, los hidrocarburos y otras materias primas mineras a los municipios y departamentos productores de tales minerales o hidrocarburos y a aquéllos donde se cumplan los procesos industriales. La distribución se hará equitativamente entre unos y otros y tendrá como destinación exclusiva la inversión en obras de fomento, de recuperación ecológica y actividades similares

o análogas en las áreas afectadas por la explotación y por los procesos industriales.

g) Establecer la destinación que los departamentos y municipios deben dar al valor de las participaciones de que trata la presente ley, sin variar la destinación que, para algunas de esas participaciones establezcan las normas legales vigentes. En uso de esta facultad podrá establecerse que el valor total de las participaciones correspondientes a los departamentos, intendencias, comisarías y municipios, se administre y se invierta por medio de entidades descentralizadas existentes de carácter nacional, regional o local.

h) Fijar el porcentaje sobre las utilidades que deberán recibir, como participación sobre la sal exportada o vendida para la exportación, los municipios y los departamentos donde se verificare su explotación. Esta participación no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) para el departamento y el quince por ciento (15%) para el municipio. Para este único fin esta participación sustituye la establecida por la Ley 210 de 1959".

Y, por último, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-ley número 1249 de 1974, "por el cual se dictan normas sobre participaciones en la explotación de las salinas nacionales". Este decreto fue dictado precisamente en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 57 de 1973, y de él hace parte el artículo 4º del que ha sido demandada la locución final: " ... y el Municipio de Cajicá continuará recibiendo la participación establecida en el artículo 6º de la Ley 210 de 1959".

Al Municipio de Cajicá le fue conferida, a partir del 1º de enero de 1960, y a cargo de la Planta Colombiana de Soda, una participación del uno por ciento (1%) sobre el producto neto de sus ventas, para destinarla exclusivamente a la construcción de escuelas, al perfeccionamiento y ensanche de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. (Ley 210 de 1959, artículo 6º).

La ley de facultades comprende tanto a los municipios y departamentos productores de sal como a los que no siéndolo sin embargo en su territorio se realicen los procesos industriales de la transformación del mineral. Por eso la ley faculta al Gobierno para transferir las participaciones o beneficios derivados del *valor agregado industrial que perciba la nación,* en los procesos industriales de sal, los hidrocarburos y otras materias primas mineras a los municipios y departamentos *productores de tales minerales e hidrocarburos y a aquéllos donde se cumplan los procesos industriales.* (Ley 57 de 1973, artículo 1º, literal f).

Y continúa diciendo: *la distribución se hará equitativamente entre unos y otros* y tendrá como destinación exclusiva la inversión en obras de fomento, de recuperación ecológica y actividades similares o análogas en las áreas afectadas por la explotación y *por los procesos industriales.* (Ley 57 de 1973, artículo 1º, literal f) *ibídem.* (Lo subrayado es de la Corte).

De manera que con toda precisión, y sin dar lugar a duda alguna, el legislador hace la distinción entre los municipios productores de sal y los municipios donde se realizan los procesos industriales.

Si bien es cierto que el Municipio de Cajicá no es productor de minerales de sal, no lo es menos que dentro de su comprensión municipal se realizan procesos industriales para la transformación de dicho elemento.

Esta circunstancia fue prevista por la ley, y el Decreto-ley no hizo cosa distinta de precisar el alcance de aquella en relación con el Municipio de Cajicá, que venía percibiendo participación —no siendo productor, se repite—, desde el año de 1960 por su vinculación industrial con la explotación salinera.

La Corte estima que el Presidente de la República estaba habilitado por la ley de facultades para hacer transferencias de las participaciones o beneficios derivados del valor agregado industrial en favor de los municipios y departamentos productores de la materia prima mineral y de aquéllos donde se cumplan dichos procesos industriales. Para establecer la destinación que departamentos y municipios deben darle al valor de tales participaciones, sin variar la destinación que para algunas de esas participaciones establecen las leyes vigentes. Que, para el caso de Cajicá, era y es la construcción de escuelas, perfeccionamiento y ensanche de acueducto y alcantarillado. (Ley 21 de 1959, artículo 6º). Y para fijar los porcentajes sobre las utilidades que deberán recibir, como participación, los municipios y departamentos donde se verificare la explotación de sal.

Y esto fue ciertamente lo que el Presidente de la República hizo al señalar para municipios como el de Cajicá —sede de explotación industrial salinera, aun cuando no productor de materia prima—, el mismo porcentaje que venía percibiendo

desde 1960 y con la misma destinación establecida por ley preexistente.

A esta conclusión llega la Corte al interpretar el literal h) en relación con los literales f) y g), artículo 1º de la misma Ley 57 de 1973. Porque el verdadero entendimiento de ésta radica en hacer que existan entre sus diversas partes la debida correspondencia y armonía. Porque no solamente el primero sino los dos últimos literales también citados constituyen soportes suficientes para mantener incólume el precepto acusado.

Tanto la Ley de facultades, la 57 de 1973 como el decreto extraordinario tienen la precisión constitucional necesaria. El decreto ley fue dictado dentro del término señalado por la ley como elemento pro tempore.

Y no encuentra la Corte ninguna otra norma superior que haya padecido agravio.

Y cual sea la entidad oficial —extinguida la Planta Colombiana de Soda—, que haya de atender hoy el pago de la participación debida al Municipio de Cajicá, es cuestión extraña a un proceso de inexequibilidad como el presente.

En mérito de las consideraciones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE la parte acusada del artículo 4º del Decreto-ley número 1249 de 1974.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES

Mientras estuvieron vigentes el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 y el Decreto 2782 de 1965 quebrantaron la Constitución Política Colombiana. Y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 es inexequible en cuanto adoptó como norma legal permanente el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 15 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobada por Acta número 45.

REF.: Expediente número 689. Inexequibilidad del Reglamento Disciplinario de las Fuerzas Militares. Actor: José A. Pedraza Picón.

En libelo presentado el 21 de abril de 1978, el ciudadano José A. Pedraza Picón solicita la declaratoria de inexequibilidad de las normas de que más adelante se hablará, relacionadas todas con el Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.

Normas acusadas

Son tres:

Primera. El artículo 5º del Decreto legislativo número 0250 de 1958.

"DECRETO NUMERO 250 DE 1958
"(julio 11)

"por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar.

"La Junta Militar de Gobierno, en uso de las atribuciones de que trata el artículo 121 de la Constitución Nacional,

"Considerando:

"....

"Decreta:

"Artículo 5º El Gobierno, por medio de decretos ejecutivos, definirá los hechos que constituyen las faltas y determinará el procedimiento para su sanción". (*Diario Oficial,* números 29824 y 29825, de 25 y 26 de noviembre de 1958).

"Segunda. El artículo 1º de la Ley 141 de 1961, en cuanto incorporó a la legislación ordinaria el decreto antedicho dictado con invocación del artículo 121 de la Carta y,

"Tercera. El Decreto 2782 de 1965, octubre 26, 'por el cual se subroga el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, aprobado y adoptado por el Decreto 2175 de 1951'".

El Decreto acusado 2782 de 1965 fue dictado por el Presidente de la República "en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 5º del Decreto legislativo número 0250 de 1958", consta de doscientos catorce (214) artículos impugnados en su totalidad, cuyo texto aparece en cuaderno editado oficialmente y autenticado por el Ministerio de la Defensa Nacional, autenticación que testifica también que el citado reglamento fue publicado en el *Diario Oficial* número 31819 de diciembre 6 de 1965.

Motivos de la acusación

Considera el demandante violados los artículos 2º, 55, 76-11, 76-12 y 118 de la Constitución, por estas razones sintéticamente expuestas: El expedir el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares es atribución propia del Congreso, según el artículo 76-10,

que éste no delegó en ningún caso al Presidente ni por medio de ley de autorizaciones (artículo 76-11), ni mucho menos como facultad extraordinaria pro tempore (artículo 76-12).

El contenido del Reglamento Militar no es en manera alguna semejante a la celebración de contratos, negociación de empréstitos, enajenación de bienes nacionales u otras funciones similares "dentro de la órbita constitucional".

Su contenido es legislativo y por consiguiente al expedirlo el Gobierno sin autorizaciones o facultades previas del Congreso, usurpó funciones correspondientes a éste, por lo cual sufren quebranto los artículos 2º y 55 de la Constitución que establecen la soberanía nacional y como consecuencia de ella la separación de los poderes públicos con violación también del artículo 118-8 porque hizo uso de una facultad legislativa no otorgada.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación, enseguida de estudiar y encontrarla acreditada, la competencia constitucional de la Corte, analiza las diversas razones de la demanda para concluir que las normas acusadas son violatorias de los preceptos superiores enunciados en el libelo, y por consiguiente solicita que la Corte "declare inexequibles el artículo 5º del Decreto 250 de 1958, el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto lo adoptó como norma legislativa permanente, y el Decreto 2782 de 1965, en la totalidad de su articulado".

Consideración previa

Antes de proseguir es indispensable observar que el mismo actor, José A. Pedraza Picón presentó en el año de 1975, ante el Consejo de Estado demanda de nulidad del Decreto 2782 de 1965 "por el cual se subroga el Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares aprobado y adoptado por el Decreto 2175 de 1951".

En auto de 20 de mayo de dicho año de 1975, el Consejo de Estado en Sala Unitaria estimó que la competencia para conocer de la referida demanda correspondía a la Corte Suprema de Justicia, y por consiguiente ordenó no admitirla.

Se basó el Consejo de Estado en que aunque el decreto se calificó por el Gobierno como ejecutivo, no lo es "porque la índole o la naturaleza de los actos dictados con base en las facultades que otorga al Gobierno se deduce, no de la denominación que les dé, sino del alcance o significado jurídico en relación con los indicados preceptos de la Constitución y porque la determinación de los hechos constitutivos de las faltas militares y el señalamiento del procedimiento para su sanción, no son simples medidas de ejecución o de cumplimiento de la ley ...".

Sin embargo, acogiendo la ponencia de la Sala Constitucional aprobada el 17 de octubre de 1976, la Sala Plena de la Corte consideró que el Decreto 2782 de 1965, contentivo del Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, no está comprendido en el elenco de los atribuidos a la Corte por los artículos 214 y 216 o sea de los provenientes de los numerales 11 y 12 del artículo 76, del artículo 80, y de los artículos 121 y 122 de la Constitución y que, por ende, se trata de decreto cuyo fuero corresponde privativamente al Consejo de Estado.

Debe advertirse que en dicha ocasión la Corte, desde luego, no expresó duda alguna sobre su competencia para conocer de la demanda de los otros dos actos impugnados, vale decir el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 y el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 en cuanto incorporó a aquél en la legislación permanente.

Trabada así competencia negativa entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado fue dirimida la colisión por el Tribunal Disciplinario, con arreglo al artículo 217 del Estatuto superior. Dicho Tribunal en providencia de fecha junio 15 del año en curso, luego de hacer un análisis sobre el contenido del Decreto 2782 de 1965, resolvió:

"Corresponde a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de la acusación que por inconstitucionalidad se ha elevado por el doctor José A. Pedraza Picón contra el Decreto 2782 de 1965 sobre Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares y que diera origen al conflicto de competencias suscitado entre aquella Corporación y el Consejo de Estado, a que se refiere la presente providencia".

Despejada así la duda sobre el fuero del Decreto 2782, entra ahora la Corte a estudiar y decidir la acusación contra las tres (3) normas a que se ha hecho referencia.

La competencia de la Corte

Observa la Sala que el Decreto 2782 de 1965, objeto de impugnación, fue subrogado expresa-

mente por el Decreto-ley número 1776 de 1979, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 23 del mismo año.

En efecto, el artículo 238 del Decreto-ley número 1776, mencionado, expresa lo siguiente:

"El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, subroga el Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, aprobado y adoptado por el Decreto 2782 de 1965 y el Reglamento para Tribunales de Honor aprobado por el Decreto 2302 de 1943 y los Decretos 313 de 1956, 920 y 1615 de 1966 y demás disposiciones que le sean contrarias".

Así mismo, el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 debe tenerse como tácitamente subrogado por el 1º de la Ley 23 de 1979, que habilitó al Presidente de la República para expedir entre otros el estatuto sobre Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares, que era el tema del referido artículo 5º.

Se suscita así la necesidad de esclarecer si la subrogación del Decreto 2782 de 1965 y del artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 inhibe a la Corte para hacer un pronunciamiento de fondo en este caso, por sustracción de materia, o si, a la inversa, aquella subrogación no es obstáculo para tal pronunciamiento.

I. Motivos de largas discusiones y de diversas jurisprudencias ha sido para la Corte Suprema el ejercicio de su función de decidir sobre la constitucionalidad de leyes y decretos que al tiempo de proferir la decisión definitiva, han sido sustituidos, suspendidos, incorporados a otras normas, derogados expresa o tácitamente por otra de igual o superior jerarquía, o han perdido su efectividad por haber cumplido su objetivo.

En reiterada pero no uniforme jurisprudencia la Corte se ha declarado inhibida o se ha abstenido de proferir decisión de fondo cuando la norma deja de regir por cualquiera de las causales anotadas antes, presentando como razón principal la de que perdida la vigencia "el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente" y que el acto insubsistente ya no es susceptible de ejecución.

Esa jurisprudencia se sintetiza así:

"El fin de toda acción de inexequibilidad es el restablecimiento del imperio constitucional, que se considera perturbado por el acto acusado, es decir, evitar que éste se ejecute o se continúe ejecutando, y tal restablecimiento es práctica u objetivamente innecesario, aun suponiéndolo contrario a la Constitución, cuando siendo de carácter transitorio dicho acto —como en el caso presente—, alcanzó o consumó ya completamente el objeto que perseguía, pues si al tiempo de fallar no están en vigor la ley o el decreto acusados, porque hayan sido derogados, o porque hayan llenado íntegramente los fines para que fueron dictados, el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente, ya que el acto violatorio no tendrá fuerza ni eficacia en lo porvenir y en tal evento, no persistiendo el menoscabo de la Norma Suprema, el fallo de la Corte no vendría a restablecer el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que ésta señala. Podría decirse que cualquiera decisión en tales condiciones no se dirigiría a demostrar que el acto acusado es o no inconstitucional, sino que fue o no fue inconstitucional, lo cual tal vez no cabría dentro de las atribuciones de la Corte ni se ajustaría al objeto que en sí tiene la acción de inexequibilidad". (*Gaceta Judicial,* Tomo LXXX, página 644).

Y precisando un poco los efectos de la declaratoria de inexequibilidad agrega:

"La Corte, en jurisprudencia constante y uniforme, ha decidido que esta Corporación no puede pronunciarse sobre la inexequibilidad de leyes o decretos que hayan dejado de regir. La decisión de inexequibilidad no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente por el solo hecho de serlo, no es suceptible de ejecución. La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado: en principio, ella no produce los efectos de una declaración de nulidad absoluta sino los de una derogatoria de la norma acusada". (*Gaceta Judicial,* ibídem).

II. No ha sido uniforme la jurisprudencia, porque ya en sentencia de 12 de junio de 1945, refiriéndose a los decretos legislativos propios del estado de sitio, había dicho: "en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte, aun después de que se ha restablecido el orden público, que se pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto

a que se ha hecho mención ...'' (*Gaceta Judicial*, Tomo LIX, página 30).

En sentencia de 9 de abril de 1970, la Corte dio un paso trascendental en orden a la guarda de la Constitución aceptando la acción de inexequibilidad no sólo contra leyes vigentes, sino también contra las derogadas por nuevos preceptos con fuerza constitucional.

Fue el caso del literal c) del artículo 11 de la Ley 65 de 1963 que permitía al Consejo Superior Universitario ''elegir Rector para períodos de tres años'' en la Universidad Nacional, disposición contraria a lo preceptuado en la Reforma Constitucional de 1968.

Dice así:

''Pero ello no significa que en cuanto una ley anterior a un nuevo precepto constitucional resulte contraria a éste, sólo haya el camino de la excepción, el de desecharla como insubsistente y dejar de aplicarla en un caso concreto, con el riesgo de decisiones contradictorias y la consecuente incertidumbre, casi indefinida, sobre su vigor, porque también una norma constitucional posterior a dicha Ley 153 de 1887, el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, organizó un sistema general de control de la constitucionalidad para decisiones definitivas, en orden a preservar la integridad de la Carta, sin distinguir si se trata de un ataque directo a la norma superior en vigencia, o de una sobreviniente, por la presencia de una disposición constitucional que no existía al momento de expedirse la ley.

''Del mismo modo que, según lo ha sostenido la Corte, la exequibilidad de las leyes debe ser deducida o negada en presencia de los textos vigentes de la Constitución y así una ley que al dictarse fue contraria a ella se convalida a la luz de un nuevo precepto, también una ley puede llegar a ser inconstitucional tiempo después de ser expedida, por razón de reforma posterior de la Carta. Y si tal ley no ha sido derogada expresa o tácitamente por otra, sino que su eventual inaplicabilidad debe deducirse por entero de su confrontación con los nuevos preceptos constitucionales, para decidir el asunto la Constitución ha organizado no sólo el sistema exceptivo sino el del juicio de inexequibilidad, y ello hace pertinente el ejercicio de la acción respectiva, en orden a alcanzar un pronunciamiento de fondo y de efecto general''. (*Gaceta Judicial* 2330 Bis, página 98).

Y agrega:

''La Corte ha entendido siempre que la pérdida de vigencia de una norma legal, que hace inútil el fallo de fondo sobre su constitucionalidad, es la proveniente de la derogación expresa o tácita de una ley por otra, o del hecho de que ya alcanzó plenamente su objeto o expiró el término durante el cual podía regir, pero no hay memoria de que se haya abstenido de fallar pretextando que la ley sometida a su examen debía reputarse derogada por su contradicción con un nuevo precepto de la Carta, precisamente porque tal juicio o deducción es la materia propia en los negocios de exequibilidad, que erigen un pronunciamiento positivo, firme y general, de la única autoridad que ha recibido competencia para ello, salvo lo dispuesto en el artículo 215 sobre inaplicabilidad por vía de excepción en ciertos casos particulares''. (*Gaceta Judicial*, ibídem, página 99).

Se pronunció, entonces, la Corte Suprema respecto de la constitucionalidad de un precepto derogado por norma constitucional, y, desde luego, sobre una norma carente de vigencia por esa circunstancia.

III. Pero la hipótesis mencionada en el ordinal anterior no es la única en que puede la Corte ejercer su jurisdicción constitucional respecto de normas derogadas o subrogadas.

En efecto, cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento por la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella deba encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la

Corte la guarda de nuestro Estatuto Supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o esté sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por iniciativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncie siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice,* ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable declararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normatividad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derecho para los gobernantes o los gobernados.

Si contra el dictado constitucional no puede alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior, por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del Estatuto Fundamental del país, por el simple hecho de que aquélla hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento de suyo necesario en situación semejante? ¿O acaso con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución? ¿O acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencias con efecto interpartes, proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes,* pronunciado en pleno por el más alto tribunal de la nación?

La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce, en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

"De otra parte la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los preceptos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efecúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado el juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, lo que sólo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación, excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso

regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidos fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121".

Si esto dijo la Corte, en aquella oportunidad respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, esas mismas argumentaciones son más pertinentes y valederas todavía cuando se trata de los demás actos con rango y fuerza de ley, cuya vocación de vigencia es permanente e intemporal.

No cabe duda entonces de que simple derogación o subrogación de normas no es óbice para que la Corte pueda pronunciarse sobre su ortodoxia constitucional.

Claro está, sin embargo, que no todos los preceptos derogados o abolidos son demandables caprichosamente ante la Corte con miras a obtener un pronunciamiento de fondo, ya que sólo hay lugar a este último, cuando los textos de que se trata hayan perdido su vigor dentro del imperio del Estatuto Constitucional vigente en la República al tiempo de resolver la Corte, desde luego que lo que a ella compete esclarecer es la conformidad o inconformidad de tales textos con la Constitución que fija en un momento determinado porque es respecto de ella y no de constituciones pretéritas que el artículo 214 de la Carta le encomienda a la Corte Suprema de Justicia la guarda de su integridad a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

IV. Queda en estos términos rectificada la antigua doctrina de la Corte que imponía la inhibición, por falta de materia, en tratándose de ataques contra normas derogadas. Y debe analizarse, por lo tanto, el contenido concreto de la presente acusación.

Consideraciones de la Corte

El primer Reglamento Disciplinario para las Fuerzas Militares que tiene que ver con los preceptos impugnados, aun cuando lejanamente en el tiempo, es el Decreto legislativo número 2175 de 1951, por el cual se aprobó y adoptó el Reglamento vigente desde aquella época.

Rigiendo dicho Reglamento, fue expedido el Decreto legislativo número 250 de 1958, julio 11, por el cual el Gobierno dispuso en su artículo 5º, que, por medio de *decretos ejecutivos,* se definirían los hechos que constituyen las faltas y se determinará el procedimiento para su sanción.

Norma esta última que fue recogida, primero por la Ley 2ª de 1958 y después por la Ley 141 de 1961 como legislación ordinaria, por ser decreto expedido con invocación del artículo 121 de la Carta en el período comprendido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958.

Así las cosas, se llega cronológicamente al último acto aquí demandado, que es la totalidad del Reglamento Militar contenido en el Decreto 2782 de 1965, octubre 26, subrogatorio del Reglamento que había sido adoptado por el Decreto legislativo número 2175 de 1951.

Es evidente la atribución constitucional del legislador para "dictar las normas correspondientes a la carrera administrativa, judicial y militar". (Artículo 76-10), atribución que el Congreso ejercerá por medio de leyes (artículo 76 primera parte).

Es evidente también que el Congreso pueda conferirle al Gobierno atribuciones administrativas dentro de la órbita constitucional, o también atribuciones legislativas precisas y pro témpore (artículo 76, numerales 11 y 12). Pero es lo cierto que en el presente caso no existió la ley previa ni la de autorizaciones ni de facultades extraordinarias.

Aun cuando el actor no los invoca, la Corte, con sujeción a lo establecido en el Decreto 432 de 1968 artículo 2º, al confrontar las normas acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución, encuentra también transgredidos los artículos 166 y 169 de aquélla, por cuanto el primero dispone que la ley determinará los derechos y obligaciones de los militares, y el segundo que no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley. Es obvio que un Reglamento Militar establece primordialmente las obligaciones de sus miembros y también las sanciones en que incurran a consecuencia de su transgresión.

Siendo, pues, materia legislativa la cuestión reglamentaria militar, y no habiendo transferido

el Congreso al Gobierno aquella facultad extraordinaria, resulta claro que las normas acusadas vulneran principios jerárquicamente superiores.

En efecto:

En cuanto al artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958, porque aun cuando los decretos que se dictaron en ejercicio de la autorización allí otorgada, los califica allí el propio Gobierno como decretos ejecutivos, son en el fondo actos de contenido legislativo.

Y al ser acogido este Decreto legislativo número 250 de 1958, como norma permanente en virtud de la Ley 141 de 1961, en lo que concretamente atañe al artículo 5º del citado decreto, implicó que la facultad concedida en ese precepto emanara no ya del Gobierno, como primitivamente ocurría, sino del propio Congreso como legislador regular y primario de la República. Así debe entenderse entonces desde la vigencia de la dicha Ley 141 y así debe juzgarse sobre su validez constitucional.

Pero dentro de este criterio, bien claro llega a verse que la autorización concedida en el expresado artículo 5º no se acomoda con lo prescrito por el artículo 76-12 de la Constitución, en lo que respecta a las facultades extraordinarias que en materia legislativa pueda conferirle el Congreso al Presidente de la República, desde luego que aquella autorización adolece de notoria vaguedad, y además, su ejercicio no está limitado en el tiempo. Es decir, carece de la precisión y temporalidad que exige el artículo 76-12 para que la concesión de tales facultades sea constitucionalmente ortodoxa.

Vulneraron, pues, la Constitución Política tanto el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 como el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 al otorgarle a aquélla el rango de ley permanente, y así habrá de declararlo la Corte.

A su vez, el Decreto 2782 de 1965, fruto de aquella autorización viciada constitucionalmente, por esa misma circunstancia quebrantó de manera global y genérica el régimen constitucional colombiano. Y al no haber sido producto del ejercicio de facultades extraordinarias conferidas regularmente, se predica su inconstitucionalidad sin que sea menester el estudio completo y pormenorizado de los 214 artículos que contiene, por haberse esclarecido que su fuente u origen contravino la Carta Fundamental.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, conocido el concepto del Procurador General de la Nación y previo estudio de la Sala Constitucional

Declara:

1º Mientras estuvieron vigentes el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958 y el Decreto 2782 de 1965 quebrantaron la Constitución Política Colombiana, y

2º El artículo 1º de la Ley 141 de 1961 es inexequible en cuanto adoptó como norma legal permanente el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de voto

REF.: Expediente número 689. Actor: José A. Pedraza Picón. Inexequibilidad del Reglamento Disciplinario de las Fuerzas Militares.

No compartimos la tesis aprobada por la mayoría de la Corte porque consideramos más acertada la tradicional jurisprudencia de la Corte en el sentido de abstenerse de conocer y fallar acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones derogadas, o subrogadas, hecha la excepción de los decretos del estado de sitio, caso en el cual hay normas especiales sobre su control de constitucionalidad.

Recientemente la Corte reiteró aquella jurisprudencia, así:

"

"En consecuencia, el objeto fundamental buscado con este control y, por tanto, de la acción de inexequibilidad, no es otro que hacer inaplicable la regla jurídica inconstitucional.

"Por lo mismo, la confrontación normativa en que consiste este control sólo es posible entre normas vigentes, una constitucional y otra legislativa. Y, no es lógico, pues carece de objeto, y no puede haber acción sin interés jurídico actual que la justifique, el que la Corte se pronuncie sobre validez de una norma derogada.

"Carecería de efecto un fallo teórico, de alcances puramente morales o docentes, extra-jurídicos, declarativos de la inconstitucionalidad de una disposición ya inexistente e inaplicable de suyo por estar derogada.

"De otra parte, cabe preguntarse si una tal declaración destruiría la seguridad jurídica que la Corte ha protegido con sus decisiones inhibitorias.

"En Colombia, la ley se presume constitucional e intangibles los efectos de su aplicación, como derechos bien adquiridos, mientras la Corte no la juzgue inconstitucional. Por eso, sus sentencias en este campo sólo pueden tener efectos futuros, que no son sino la inaplicabilidad de la norma inexequible, como sanción jurídica del indebido ejercicio de la competencia constitucional del Gobierno o del Congreso, pero dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de aquélla, en defensa de la seguridad jurídica y de la buena fe de los gobernados.

"La función de la Corte como guardiana de la Constitución es específica y exclusivamente judicial, aunque con implicaciones políticas, y no puede transformarse en la de un poder moral, directivo, que la Constitución no le atribuye. La excepción del estado de sitio, como lo dijo la Corte en fallo de octubre 20 de 1977, obedeció a razones distintas.

"Unicamente con esta interpretación se logra deslindar la inexequibilidad de fenómenos como la derogatoria y la declaración de nulidad a los cuales se la ha querido asimilar.

"Hay que agregar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía efectiva, la garantía de las garantías, un poder correctivo y conservador de la Constitución y no una simple facultad moderadora del ejercicio de las demás competencias. De lo que se trata en el juicio de validez constitucional es de contener dentro de sus competencias al Ejecutivo y al Legislativo, prescindiendo de los actos que las desbordan, no por amonestaciones orientadoras sino con decisiones con efecto inmediato y no meramente declarativas de principios, de modo que la norma constitucional violada recobre o tenga la plenitud de su eficacia.

"El juez constitucional representa la voluntad del constituyente, sobrepuesta a la de los órganos que deben darle aplicación y desarrollo.

"De lo cual se desprende que la acción de inexequibilidad caduca o precluye respecto de las normas derogadas, pues pierde su razón de ser, su naturaleza de garantía, al perder actualidad la posible lesión sufrida por el orden jurídico que aquéllos transgredieron. Los efectos de la derogación eliminan dicha acción por innecesaria a los fines que le asigna la Constitución que es la de mantener su integridad". (Sentencia de 26 de abril de 1979).

Estima oportuno la Corte añadir en esta oportunidad que aceptar acciones de inexequibilidad contra normas derogadas, o subrogadas, y este solo enunciado implica ya una contradicción, abriría la posibilidad de revivir controversias puramente académicas o de carácter histórico, sin ninguna consecuencia práctica.

No obstante que los fallos de inexequibilidad no tienen efecto retroactivo, es pertinente reafirmar que sus implicaciones se desenvuelven exclusivamente en el orden jurídico-político como mecanismo defensivo del régimen institucional, sin que puedan derivarse de esa declaración de inexequibilidad y de las aplicaciones de la norma inexequible a casos individuales efectos de carácter patrimonial, esto es, pretensiones tendientes a conseguir indemnizaciones de presuntos perjuicios, ya que la norma abstracta no produce directamente perjuicio alguno, en tanto es el escueto enunciado de un deber ser hipotético que no afecta a nadie en particular sino al régimen de derecho y a sus instituciones.

Además, es conveniente considerar la equívoca situación que puede presentarse ante una declaratoria de inexequibilidad de normas subrogadas cuando las subrogatorias tienen texto idéntico o contenido sustancialmente equivalente, pues cómo resolver estos interrogantes: las segundas resultan también inexequibles, sin haber sido juzgadas, ¿o continúan siendo aplicables, puesto

que están vigentes, aunque son inconstitucionales?

Por esto, la Corte afirma que, aunque distintos, los problemas de validez y vigencia de la ley son inseparables, en tratándose de pronunciamientos sobre exequibilidad y, por tanto, no le es posible fallar sobre la constitucionalidad de normas derogadas.

Además, a la Corte no le corresponde ejercer una función de censor moral de los legisladores y del Gobierno y, como en el Estado de Derecho, ni los funcionarios, ni las corporaciones, ni los tribunales, pueden ejercitar poderes qué no les estén atribuidos expresamente, un pronunciamiento sobre normas derogadas es una clara extralimitación de sus competencias.

En consecuencia, consideramos que la Corte ha debido inhibirse para proferir fallo de fondo.

Luis Carlos Sáchica

José María Velasco Guerrero, Luis Erique Romero Soto, Germán Giraldo Zuluaga, Dante Fiorillo Porras, Héctor Gómez Uribe, Jesús Bernal Pinzón, Pedro Elías Serrano Abadía, Alberto Ospina Botero, Fabio Calderón Botero, Hernando Rojas Otálora, Humberto Murcia Ballén.

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Mientras estuvo vigente la parte final del artículo 25 del Decreto-ley número 623 de 1974, sobre creación de un Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio, con destino al funcionamiento de dicha entidad, quebrantó la Constitución Nacional.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 15 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

Aprobado por acta número 45, de 15 de noviembre de 1979.

REF.: **Expediente número 735. Demanda contra el Decreto-ley número 623 de 1974, artículo 25. Actor: Javier Serna Barbosa.**

Pide el ciudadano Javier Serna Barbosa que la Corte Suprema de Justicia declare inexequible la parte final del artículo 25 del Decreto-ley número 0623 de 1974, sobre Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Cuestión previa.

Como el Procurador General de la Nación, al contestar el traslado que le fue corrido, manifiesta que la Corte debe abstenerse de pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia es indispensable, por razones de método, tratar primero este punto.

Una simple confrontación a doble columna revela que la norma acusada fue subrogada por otra posterior aquí no impugnada.

En efecto:

Norma acusada.

"DECRETO NUMERO 0623 DE 1974
"(abril 10)

"por el cual se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales, y en especial de las que le confiere la Ley 2ª de 1973 y oída la Junta Consultiva creada por la misma ley,

Decreta:

"Artículo 25. Los dineros provenientes de los ingresos a que se refiere el literal i) del artículo 3º del presente Decreto, las publicaciones en la 'Gaceta de Propiedad Industrial', venta de la misma y otros servicios, pertenecen al Tesoro Público, y *serán administrados por la Superintendencia de Industria y Comercio en fondo especial, con destino al funcionamiento de la entidad*".

Norma subrogante.

"DECRETO NUMERO 0149 DE 1976

"Dictado en uso de facultades otorgadas por la Ley 28 de 1974.

"Artículo 38. Los dineros y bienes provenientes de la asistencia técnica o financiera a que se refiere el literal n) del artículo 6º del presente Decreto, y los dineros provenientes de las publicaciones en la 'Gaceta de Propiedad Industrial', de la venta de la misma, y de otros servicios prestados por la Superintendencia de Industria y Comercio, pertenecen al Tesoro Público e ingresarán al Fondo Especial de la Superintendencia creado por el Decreto 623 de 1974, el cual tiene como objetivo cooperar al financiamiento de los programas del Ministerio de Desarrollo Económico y de la Superintendencia de Industria y Comercio".

No obstante la subrogación la Corte procede a hacer el estudio de fondo de la cuestión planteada, porque cambia ahora la antigua doctrina que

venía sustentando sobre la llamada sustracción de materia, consistente en la inhibición de la Corte para pronunciamiento de fondo cuandoquiera que el acto acusado hubiere dejado de regir. Sustitución doctrinaria que hace en mérito de los razonamientos que a continuación se exponen:

La competencia de la Corte.

I. Motivo de largas discusiones y de diversas jurisprudencias ha sido para la Corte el ejercicio de su función de decidir sobre la constitucionalidad de leyes y decretos que al tiempo de proferir la decisión definitiva, han sido sustituidos, suspendidos, incorporados a otras normas, derogados expresa o tácitamente por otra de igual o superior jerarquía, o han perdido su efectividad por haber cumplido su objetivo.

En reiterada pero no uniforme jurisprudencia la Corte se ha declarado inhibida o se ha abstenido de proferir decisión de fondo cuando la norma deja de regir por cualquiera de las causales anotadas antes, presentando como razón principal la de que perdida la vigencia "el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente" y que el acto insubsistente ya no es suscepible de ejecución.

Esa jurisprudencia se sintetiza así:

"El fin de toda acción de inexequibilidad es el restablecimiento del imperio constitucional, que se considera perturbado por el acto acusado, es decir, evitar que éste se ejecute o se continúe ejecutando, y tal restablecimiento es práctica u objetivamente innecesario, aun suponiéndolo contrario a la Constitución, cuando siendo de carácter transitorio dicho acto —como en el caso presente—, alcanzó o consumó ya completamente el objeto que perseguía, pues si al tiempo de fallar no están en vigor la ley o el decreto acusado, porque hayan sido derogados, o porque hayan llenado íntegramente los fines para que fueron dictados el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente, ya que el acto violado no tendrá fuerza ni eficacia en lo porvenir y en tal evento, no persistiendo el menoscabo de la Norma Suprema, el fallo de la Corte no vendría a restablecer el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que ésta señala. Podría decirse que cualquiera decisión en tales condiciones no se dirigiría a demostrar que el acto acusado es o no inconstitucional, sino que fue o no fue inconstitucional, lo cual tal vez no cabría dentro de las atribuciones de la Corte ni se ajustaría al objeto que en sí tiene la acción de inexequibilidad" *(Gaceta Judicial,* tomo LXXX, página 644).

Y precisando un poco los efectos de la declaratoria de inexequibilidad agrega:

"La Corte, en jurisprudencia constante y uniforme, ha decidido que esta Corporación no puede pronunciarse sobre la inexequibilidad de leyes o decretos que hayan dejado de regir. La decisión de inexequibilidad no es otra cosa que la declaración jurisdiccional de que el acto acusado no puede ejecutarse por vulnerar o menoscabar la norma constitucional de superior jerarquía. Tal declaración, por consiguiente, supone la vigencia y operancia del decreto o ley inconstitucional, ya que el acto insubsistente por el solo hecho de serlo, no es susceptible de ejecución. La decisión de inexequibilidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado; en principio, ella no produce los efectos de una declaración de nulidad absoluta sino los de una derogatoria de la norma acusada" *(Gaceta Judicial,* ibídem).

II. No ha sido uniforme la jurisprudencia, porque ya en sentencia de 12 de junio de 1945, refiriéndose a los decretos legislativos propios del estado de sitio, había dicho: "en el espíritu de la Constitución está el que pueda la Corte, aun después de que se ha restablecido el orden público, que se pueda cumplir el propósito de tutela constitucional que consagra el precepto a que se ha hecho mención..." *(Gaceta Judicial,* tomo LIX, página 30).

En sentencia de 9 de abril de 1970, la Corte dio un paso trascendental en orden a la guarda de la Constitución aceptando la acción de inexequibilidad no solo contra leyes vigentes, sino también contra las derogadas por nuevos preceptos con fuerza constitucional.

Fue el caso del literal c) del artículo II de la Ley 65 de 1963 que permitía al Consejo Superior Universitario "elegir Rector para períodos de tres años" en la Universidad Nacional, disposición contraria a lo preceptuado en la Reforma Constitucional de 1968.

Dice así:

"Pero ello no significa que en cuanto una ley anterior a un nuevo precepto constitucional resulte contraria a éste, solo haya el camino de la excepción, el de desecharla como insubsistente y dejar de aplicarla en un caso concreto, con el riesgo de decisiones contradictorias y la consecuente incertidumbre, casi indefinida, sobre su vigor, porque también una norma constitucional posterior a dicha Ley 153 de 1887, el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, orga-

nizó un sistema general de control de la constitucionalidad para decisiones definitivas, en orden a preservar la integridad de la Carta, sin distinguir si se trata de un ataque directo a la Norma Superior en vigencia, o de una sobreviniente, por la presencia de una disposición constitucional que no existía al momento de expedirse la ley.

"Del mismo modo que, según lo ha sostenido la Corte, la exequibilidad de las leyes debe ser deducida o negada en presencia de los textos vigentes de la Constitución y así una ley que al dictarse fue contraria a ella se convalida a la luz de un nuevo precepto, también una ley puede llegar a ser inconstitucional tiempo después de ser expedida, por razón de reforma posterior de la Carta. Y si tal ley no ha sido derogada expresa o tácitamente por otra, sino que su eventual inaplicabilidad debe deducirse por entero de su confrontación con los nuevos preceptos constitucionales, para decidir el asunto la Constitución ha organizado no solo el sistema excepti vo sino el del juicio de inexequibilidad, y ello hace pertinente el ejercicio de la acción respectiva, en orden a alcanzar un pronunciamiento de fondo y de efecto general" *(Gaceta Judicial* 2330-bis, página 98).

Y agrega:

"La Corte ha entendido siempre que la pérdida de vigencia de una norma legal, que hace inútil el fallo de fondo sobre su constitucionalidad, es la proveniente de la derogación expresa o tácita de una ley por otra, o del hecho de que ya alcanzó plenamente su objeto o expiró el término durante el cual podía regir, pero no hay memoria de que se haya abstenido de fallar pretextando que la ley sometida a su examen debía reputarse derogada por su contradicción con un nuevo precepto de la Carta, precisamente porque tal juicio o deducción es la materia propia en los negocios de exequibilidad, que exigen un pronunciamiento positivo, firme y general, de la única autoridad que ha recibido competencia para ello, salvo lo dispuesto en el artículo 215 sobre inaplicabilidad por vía de excepción en ciertos casos particulares" *(Gaceta Judicial* ibídem, página 99).

Se pronunció, entonces, la Corte Suprema respecto de la constitucionalidad de un precepto derogado por norma constitucional, y, desde luego, sobre una norma carente de vigencia por esa circunstancia.

III. Pero la hipótesis mencionada en el ordinal anterior no es la única en que puede la Corte Suprema ejercer su jurisdicción constitucional respecto de normas derogadas o subrogadas.

En efecto, cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución, no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento por la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella debe encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la Corte la guarda de nuestro Estatuto Supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o esté sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por inicativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncie siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice*, ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable declararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normatividad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización

práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derecho para los gobernantes o los gobernados.

Si contra el dictado constitucional no puede alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del Estatuto Fundamental del país, por el simple hecho de que aquélla hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento de suyo necesario en situación semejante? O ¿acaso con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución?, o ¿acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencia con efecto *inter partes,* proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes,* pronunciado en pleno por el más alto Tribunal de la Nación?

La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce, en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

"De otra parte, la derogatoria de una norma no es obstáculo para juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los preceptos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que solo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación, excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia, el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquéllos contenidas fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121".

Si esto dijo la Corte, en aquella oportunidad, respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, esas mismas argumentaciones son más pertinentes y valederas todavía cuando se trata de los demás actos con rango y fuerza de ley, cuya vocación de vigencia es permanente e intemporal.

No cabe duda entonces de que la simple derogación o subrogación de normas no es óbice para que la Corte pueda pronunciarse sobre su ortodoxia constitucional.

Claro está, sin embargo, que no todos los preceptos derogados o abolidos son demandables caprichosamente ante la Corte con miras a obtener un pronunciamiento de fondo, ya que no hay lugar a este último, cuando los textos de que se trata hayan perdido su vigor dentro del imperio del estatuto constitucional vigente en la República al tiempo de resolver la Corte, desde luego que

lo que a ella compete esclarecer es la conformidad o inconformidad de tales textos con la Constitución que rija en un momento determinado, porque es respecto de ella y no de constituciones pretéritas que el artículo 214 de la Carta le encomienda a la Corte Suprema la guarda de su integridad a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

IV. Queda en estos términos rectificada la antigua doctrina de la Corte que imponía la inhibición, por falta de materia, en tratándose de ataques contra normas derogadas. Y debe analizarse, por lo tanto, el contenido concreto de la presente acusación.

Fundamentos de la acusación.

El actor indica como violados por el Decreto 623 de 1974, en su artículo 25, parte final, los preceptos superiores consignados en los artículos 43, 76, numerales 9, 12 y 13, 118, ordinal 8º, 120, numerales 2, 11 y 21, 203, 204, 206, 207, 208 y 210 de la Constitución Nacional. No habrá de referirse a todos la Corte, por cuanto, como adelante se verá, encontrando ésta que el quebrantamiento de algunos de ellos, es innecesario, para los efectos de la acción, extender el estudios a los restantes.

Consideraciones de la Corte.

Las facultades extraordinarias de que fue revestido el Presidente de la República "para revisar la organización administrativa nacional", mediante la Ley 2ª de 1973 y por el término de un (1) año, contado a partir de su vigencia, fueron textualmente las siguientes:

"1º Suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir, en lo posible, el gasto público por este concepto.

"2º Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables, de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.

"3º Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y establecimientos públicos.

"Esta facultad comprende la de señalar las asignaciones de los Ministros del Despacho, de los Jefes de los Departamentos Administrativos, de los Superintendentes y de los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades descentralizadas de carácter nacional.

"Igualmente para que elabore el estatuto de personal de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado; determine las condiciones para la creación, supresión y fusión de cargos en cuanto fuere indispensable para cumplir las finalidades indicadas en los numerales 1º y 2º de este artículo; señale las condiciones de acceso al servicio en tales entidades administrativas y el régimen disciplinario; el campo de aplicación de la Carrera Administrativa y los correspondientes procedimientos; lo mismo que todo lo referente a la clasificación, remuneración de los empleos, primas o bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, prestaciones sociales y requisitos para el otorgamiento de comisiones en el interior o exterior del país.

"4º Modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la Administración Central y la descentralizada. Los estatutos que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebre. Necesariamente todo contrato que celebre el Gobierno Nacional y los establecimientos públicos, y cuya cuantía sea superior a un millón de pesos, requiere la revisión del Consejo de Estado".

La parte acusada del artículo 25 del Decreto-ley número 623 de 1974, como se ve arriba en la transcripción hecha, crea un fondo especial con los dineros "que pertenecen al Tesoro Público" —como allí mismo se expresa—, y provenientes de la publicación de la "Gaceta de Propiedad Industrial", fondo que administraría la Superintendencia de Industria y Comercio, con destino al funcionamiento de dicha entidad.

Al revisar cuidadosamente el elenco de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la mencionada Ley 2ª de 1973, también en lo pertinente arriba transcrita, no se encuentra en ninguna de ellas, ni remotamente, la atribución para crear fondos especiales provenientes de dineros del Tesoro Público, ni muchísimo menos el señalamiento de finalidad específica para dichos fondos o dineros públicos.

El señalamiento de los gastos públicos es función del Congreso.

En efecto:

Corresponde al Congreso "fijar los gastos de la Administración" (artículo 76, numeral 13).

"Corresponde al Presidente de la República decretar su inversión (de las rentas y caudales públicos), con arreglo a las leyes" (artículo 120, numeral 11). "No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o las municipalidades" (artículo 207). Y "el Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración" (artículo 210).

Si, pues, corresponde al Congreso el señalamiento de los gastos públicos y no habiendo facultado al Gobierno para que como legislador extraordinario lo hiciera, es claro que el decreto-ley en la parte acusada usurpa una facultad del Congreso de la cual éste no se ha desprendido ni transferido por la Ley 2ª de 1973 al Presidente de la República.

El Gobierno hizo actos de legislador sin estar facultado por éste. Y por pretender utilizar una facultad que no le fue otorgada por la Ley 2ª de 1973, viola también el artículo acusado, el ordinal 8º del artículo 118 de la Constitución.

Entonces como consecuencia de lo explicado, la Corte Suprema de Justicia —Sala Plena—, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Mientras estuvo vigente la parte final del artículo 25 del Decreto-ley número 623 de 1974 sobre creación de un fondo especial de la Superintendencia de Industria y Comercio, con destino al funcionamiento de dicha entidad, quebrantó la Constitución Nacional.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Dante Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Miguel Lleras Pizarro, Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Alfonso Reyes Echandía, Hernando Rojas Otálora, Antonio Irrisarri, Conjuez; *Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano, José María Velasco Guerrero.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Salvamento de voto.

REF.: Expediente número 735. Actor: Javier Serna Barbosa, contra la parte final del artículo 25 del Decreto 623 de 1974 (Superintendencia de Industria y Comercio).

No compartimos la tesis aprobada por la mayoría de la Corte, porque consideramos más acertada la tradicional jurisprudencia de la Corte en el sentido de abstenerse de conocer y fallar acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones derogadas, o subrogadas, hecha la excepción de los decretos del estado de sitio, caso en el cual hay normas especiales sobre su control de constitucionalidad.

Recientemente la Corte reiteró aquella jurisprudencia, así:

"

.....

"En consecuencia, el objeto fundamental buscado con este control y, por tanto, de la acción de inexequibilidad, no es otro que hacer inaplicable la regla jurídica inconstitucional.

"Por lo mismo, la confrontación normativa en que consiste este control solo es posible entre normas vigentes, una constitucional y otra legislativa. Y, no es lógico, pues carece de objeto, y no puede haber acción sin interés jurídico actual que la justifique, el que la Corte se pronuncie sobre validez de una norma derogada.

"Carecería de efecto un fallo teórico, de alcances puramente morales o docentes, extrajurídicos, declarativos de la inconstitucionalidad de una disposición ya inexistente e inaplicable de suyo por estar derogada.

"De otra parte, cabe preguntarse si una tal declaración destruiría la seguridad jurídica que la Corte ha protegido con sus decisiones inhibitorias.

"En Colombia, la ley se presume constitucional e intangibles los efectos de su aplicación, como derechos bien adquiridos, mientras la Corte no la juzgue inconstitucional. Por eso, sus sentencias en este campo solo pueden tener efectos futuros, que no son sino la inaplicabilidad de la norma inexequible, como sanción jurídica del indebido ejercicio de la competencia constitucional del Gobierno o del Congreso, pero dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de aquélla, en defensa de la seguridad jurídica y de la buena fe de los gobernados.

"La función de la Corte como guardiana de la Constitución, es específica y exclusivamente

judicial, aunque con implicaciones políticas, y no puede transformarse en la de un poder moral, directivo, que la Constitución no le atribuye. La excepción del estado de sitio, como lo dijo la Corte en fallo de octubre 20 de 1977, obedeció a razones distintas.

"Unicamente con esta interpretación se logra deslindar la inexequibilidad de fenómenos como la derogatoria y la declaración de nulidad a los cuales se ha querido asimilar.

"Hay que agregar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía efectiva, la garantía de las garantías, un poder correctivo y conservador de la Constitución y no una simple facultad moderadora del ejercicio de las demás competencias. De lo que se trata en el juicio de validez constitucional es de contener dentro de sus competencias al Ejecutivo y al Legislativo, prescindiendo de los actos que las desbordan, no por amonestaciones orientadoras sino con decisiones con efecto inmediato y no meramente declarativas de principios, de modo que la norma constitucional violada recobre o tenga la plenitud de su eficacia.

"El juez constitucional representa la voluntad del constituyente, sobrepuesta a la de los órganos que deben darle aplicación y desarrollo.

"De lo cual se desprende que la acción de inexequibilidad caduca o precluye respecto de las normas derogadas, pues pierde su razón de ser, su naturaleza de garantía, al perder actualidad la posible lesión sufrida por el orden jurídico que aquéllos transgredieron. Los efectos de la derogación eliminan dicha acción por innecesaria a los fines que le asignan la Constitución que es la de mantener su integridad". (Sentencia del 26 de abril de 1979).

Estima oportuno la Corte añadir en esta oportunidad que aceptar acciones de inexequibilidad contra normas derogadas, o subrogadas, y este solo enunciado implica ya una contradicción, abriría la posibilidad de revivir controversias puramente académicas o de carácter histórico, sin ninguna consecuencia práctica.

No obstante que los fallos de inexequibilidad no tienen efecto retroactivo, es pertinente reafirmar que sus implicaciones se desenvuelven exclusivamente en el orden jurídico-político como mecanismo defensivo del régimen institucional, sin que puedan derivarse de esa declaración de inexequibilidad y de las aplicaciones de la norma inexequible a casos individuales efectos de carácter patrimonial, esto es, pretensiones tendientes a conseguir indemnizaciones de presuntos perjuicios, ya que la norma abstracta no produce directamente perjuicio alguno, en tanto es el escueto enunciado de un deber ser hipotético que no afecta a nadie en particular sino al régimen de derecho y a sus instituciones.

Además, es conveniente considerar la equívoca situación que puede presentarse ante una declaratoria de inexequibilidad de normas subrogadas cuando las subrogatorias tienen texto idéntico o contenido sustancialmente equivalente, pues cómo resolver estos interrogantes: ¿las segundas resultan también inexequibles, sin haber sido juzgadas? o ¿continúan siendo aplicables, puesto que están vigentes, aunque son inconstitucionales?

Por esto, la Corte afirma que, aunque distintos, los problemas de validez y vigencia de la ley son inseparables, en tratándose de pronunciamientos sobre exequibilidad y, por tanto, no le es posible fallar sobre la constitucionalidad de normas derogadas.

Además, a la Corte no le corresponde ejercer una función de censor moral de los legisladores y del Gobierno y, como en el Estado de Derecho, ni los funcionarios, ni las corporaciones, ni los tribunales, pueden ejercitar poderes que no les estén atribuidos expresamente, un pronunciamiento sobre normas derogadas es una clara extralimitación de sus competencias.

En consecuencia, consideramos que la Corte ha debido inhibirse para proferir fallo de fondo.

José María Velasco Guerrero, Pedro Elías Serrano Abadía, Luis Enrique Romero Soto, Alberto Ospina Botero, Germán Giraldo Zuluaga, Fabio Calderón Botero, Dante Fiorillo Porras, Hernando Rojas Otálora, Héctor Gómez Uribe, Humberto Murcia Ballén, Jesús Bernal Pinzón.

JUSTICIA PENAL MILITAR

Inexequible por inconstitucional, el Decreto legislativo número 2482 de 9 de octubre de 1979, por el cual se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 3 de diciembre de 1979.

Aprobada según consta en Acta número 49.

REF.: **Radicación 767 (104-E), revisión constitucional del Decreto legislativo número 2482 de octubre 9 de 1979. Estado de sitio Se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.**

Proponente: *Miguel Lleras Pizarro.*

El texto del decreto es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2482 DE 1979
"(octubre 9)
"por el cual se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976, y

"Considerando:

"Que los Decretos legislativos números 2260 del 24 de octubre de 1976 y 1923 de 6 de septiembre de 1978, adscribieron a la Jurisdicción Penal Militar el conocimiento de varias infracciones penales con el objeto de lograr una mayor celeridad en la administración de justicia, respecto de conductas altamente perturbadoras del orden público;

"Que en dichas normas se dispuso que los delitos de competencia de la Justicia Penal Militar y los adscritos a ella, mientras subsista el estado de sitio, se investigarán y fallarán por el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, salvo los delitos enumerados por el artículo 590 del Código de Justicia Penal Militar;

"Que el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar ordena dar lectura del proceso en presencia de quienes hayan rendido indigatoria y de sus apoderados, cuando existe investigación previa;

"Que con motivo de la realización de hechos atentatorios del orden público se adelantan investigaciones contenidas en voluminosos expedientes, cuya lectura total dentro de la audiencia dilata innecesariamente el juzgamiento y desvirtúa la agilidad que caracteriza el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, como está demostrado en la práctica;

"Que como consecuencia se hace necesario modificar parcialmente el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, sin perjuicio de garantizar a las partes el derecho a conocer la totalidad de la actuación procesal, y

"Que corresponde al Presidente velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia,

"Decreta:

"Artículo 1º El artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar quedará así:

"Artículo 574. Cuando exista investigación previa, se leerá el concepto del Auditor de Guerra de que trata el artículo 567 del Código de Justicia Penal Militar y aquellas piezas procesales que soliciten los vocales. Acto seguido el Presidente suspenderá la audiencia y pondrá copia del expediente a disposición de las partes, en forma simultánea, por un tiempo igual a un día calendario por cada mil folios, o fracción. El original quedará a disposición del Presidente y los vocales. La Secretaría funcionará en forma per-

manente e ininterrumpida durante las veinticuatro (24) horas diarias hasta que se termine este período.

"Cuando no exista investigación previa, se oirán por el Consejo los informes del funcionario de instrucción, sin permitir la presencia de sindicados o defensores.

"Artículo 2º Este Decreto rige desde su expedición y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias".

Lleva la firma de todos los Ministros y la del Presidente de la República.

En la Secretaría de la Sala Constitucional se recibió el 10 de octubre de 1979.

El 11 de octubre se fijó en lista y durante el término legal se presentaron como impugnadores don Carlos Alfonso Moreno Novoa y Alvaro Echeverry Uruburu; don Humberto Criales de la Rosa, don Jorge Enrique Cipagauta Galvis, don Lisandro Martínez Zúñiga, don Pablo Enrique Cárdenas Torres, don Diego López Jaramillo, don Gustavo Gallón Giraldo, don Miguel Antonio Cano Morales, don Arturo Fúquene Macías, don Hernán Suárez Sanz, don Manuel Gaona Cruz y don Tarcisio Roldán Palacio, don Adolfo Triana Antorveza, doña Leonor Chacón Antia, don Miguel Vásquez Luna y don Guillermo Padilla R. y, finalmente, don Fernando E. Arboleda Ripoll y Fabio E. Lizcano Rodríguez.

Adelante se examinarán los argumentos sustancialmente similares, de los impugnadores.

Concepto del Procurador.

Después de hacer apretada síntesis de los argumentos de los impugnadores, se expresa así:

"El decreto materia de control constitucional no escapa del marco que la Carta le traza al Gobierno Nacional cuando apela al artículo 121. En efecto, el Gobierno, mediante el Decreto legislativo número 2482 de 1979 no está derogando la legislación vigente sino meramente suspendiendo las disposiciones que a su juicio son incompatibles con el régimen del estado de sitio. Es obvio que una vez levantado el estado de sitio o derogado por el mismo Gobierno el decreto legislativo en mención, volverá a regir plenamente el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar y entonces, naturalmente, en los Consejos de Guerra Verbales se dará lectura a todo el proceso: en ese entonces, como adelante veremos, quedará desequilibrada cierta actuación jurisdiccional penal ordinaria, ante la penal militar, pues en la penal ordinaria continuará rigiendo la norma vigente que dispone que en la audiencia pública se dará lectura obligatoria a un solo documento procesal (el auto de llamamiento a juicio), en tanto que en los Consejo de Guerra Verbales se leerán todas las piezas procesales, esto es, todo el proceso.

"Motivo determinante de la emisión del decreto en revisión fue el de 'lograr una mayor celeridad en la administración de justicia', comoquiera que la 'lectura total (de 'voluminosos expedientes'), dentro de la audiencia, dilata innecesariamente el juzgamiento y desvirtúa la agilidad que caracteriza el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales', como se indica en los considerandos primero y cuarto del Decreto 2482 del año en curso, lo que persigue, obviamente, 'una pronta y cumplida justicia', que fue ciertamente lo que se pretendió con los Decretos legislativos números 2260 del 24 de octubre de 1976 y 1923 del 6 de septiembre de 1978 al adscribir a la jurisdicción penal militar varias infracciones penales 'con el objeto de lograr una mayor celeridad en la administración de justicia', decretos éstos dos que fueron declarados ajustados a la Constitución por la honorable Corte Suprema de Justicia.

"En diversas oportunidades ha aceptado la honorable Corte motivaciones sobrevinientes a las causales invocadas en el decreto de turbación del orden público, respecto de decretos legislativos proferidos como consecuencia de aquél; lo anterior, no obstante que las motivaciones del decreto en revisión guardan relación y están íntimamente conectadas con las causas determinantes previstas en el Decreto legislativo número 2131 de 1976 y tales causas, naturalmente, también tienen directa conexión con las razones invocadas en los Decretos legislativos números 2260 de 1976 y 1923 de 1978, que se involucran en la parte motiva del decreto bajo control constitucional. Así lo afirma la honorable Corte, en cuanto a relación causal, en el fallo de 30 de octubre de 1978, sobre exequibilidad del Decreto 1923 de 1978. En este mismo fallo la honorable Corte sostuvo: 'Resumiendo: Los criterios determinantes de este juicio de constitucionalidad son la conexidad directa entre el contenido de los decretos que se juzgan con las causas que fundaron la declaración de turbación del orden público, y el carácter sustantivo, transitorio y restrictivo de esas disposiciones frente al régimen legal de tiempo de paz'. Esa misma alta Corporación, en dicha sentencia, también expresó, acogiendo fallo anterior: 'El Gobierno puede, incluso, suspender las leyes que repute incompa-

tibles con el estado de sitio *hagan o no parte de Códigos,* sin derogarlas (artículo 121, inciso 3); salvo, es claro, prohibición especial consignada en la Carta' (se ha subrayado).

"III. Respecto de los puntos a que se circunscriben los impugnadores y en orden a sacar las conclusiones del caso, es pertinente hacer un ligero cotejo o paralelo entre lo que ocurre en la audiencia pública que se realiza en los procesos penales ordinarios con intervención de jurado y en los Consejos de Guerra Verbales, dos momentos procesales que se corresponden y en los cuales los jurados de aquéllos equivalen, en cierta forma, a los vocales de éstos. En efecto, en las audiencias públicas de la justicia penal ordinaria, según lo dispone el artículo 511 del Código de Procedimiento Penal vigente, se da 'lectura al auto de enjuiciamiento y a las demás piezas del proceso que las partes soliciten'; en los Consejos de Guerra Verbales de la jurisdicción Penal Militar, bajo la vigencia del artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, se daba lectura a todo el proceso, esto es, ocurría un exceso de formulismo frente a las exigencias del Código de Procedimiento Penal ordinario que solo dispone que se lea una pieza procesal; el auto de enjuiciamiento; ahora, bajo la vigencia del decreto materia de control constitucional automático, objeto también de las impugnaciones a que se ha hecho mención, en los Consejos de Guerra Verbales prácticamente se asimila, se equilibra la actuación, en este aspecto, en las dos jurisdicciones (penal ordinaria y penal militar), al disponerse que el artículo 574 se modifica en el sentido de que 'cuando exista investigación previa, se leerá el concepto del Auditor de Guerra... y aquellas piezas procesales que soliciten los vocales. Acto seguido el Presidente suspenderá la audiencia y pondrá *copia* del expediente a disposición de las partes, en forma simultánea...'. Anteriormente en la Justicia Penal ordinaria se les corría en traslado el expediente a los jurados de conciencia para que lo estudiaran (artículo 516 del anterior Código de Procedimiento Penal), pero ahora bajo la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal ordinario a los jurados solo se les entrega '*una copia* del auto de proceder' (confróntese, Código de Procedimiento Penal, artículo 549, inciso segundo). Es, pues, de recalcar el hecho muy significativo, que en la Justicia Penal ordinaria, dentro de la audiencia pública de juzgamiento solo se lee una pieza procesal obligatoriamente, en tanto que bajo la vigencia del artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar se disponía leer todo el proceso, pero ahora, repetimos, bajo el imperio del decreto objeto de control constitucional, quedan equilibradas, por así decirlo, las actuaciones de ambas jurisdicciones, al disponerse que obligatoriamente se lea tan solo una pieza procesal. Dentro de los procesos de la Jurisdicción Penal Militar, la instalación del Consejo de Guerra Verbal se encuentra en una etapa tan avanzada, que a esa altura procesal tanto el apoderado como el reo se hallan plenamente empapados de las inculpaciones por las cuales el sindicado ha sido vinculado al proceso, de tal manera que el mandatario ha intervenido y ha tenido que conocer la producción probatoria, por lo cual no pasa de ser un desatino hablar de pruebas secretas si fue que el apoderado actuó con las diligencias y cuidado que imponen el probo ejercicio profesional y la deontología jurídica. Sobra anotar que en el período probatorio el apoderado puede pedir y aportar las pruebas pertinentes y que, igualmente, puede solicitar las copias de las piezas procesales conducentes.

"De este ligero cotejo o comparación que acabamos de hacer, es lícito concluir que no se ve, pues, cómo se pueda estar violando el derecho de defensa, que es el punto primordial de los impugnadores, no se ve cómo se pueda estar coartando el ejercicio de la profesión de abogado, no se ve cómo se estén usurpando funciones propias del Congreso Nacional y mutilándose el Estado de Derecho, comoquiera que el decreto bajo revisión precisamente se ha expedido conforme a los preceptos constitucionales; no se ve cómo dicho decreto pueda ser un 'instrumento de la dictadura jurídica que nos agobia', según dicen algunos impugnadores en su escrito, porque si por algo se distinguen el Estado de Derecho y un país democrático es por estar sometidos a los mandatos del aparato jurídico, esto es, por estar supeditados, esclavizados a las disposiciones legales, siguiendo la sentencia del sabio legislador ateniense para quien 'un pueblo será más libre cuanto más esclavo sea de sus leyes'; no se ve cómo se esté violando la Constitución Nacional al no haberse oído previamente al Consejo de Estado para dictar el decreto en cuestión, siendo que éste no declara turbado el orden público y en estado de sitio el país, no se ve cómo, en fin, pueda atacarse como inexequible al Decreto 2482 de 1979. Es plausible sí que los impugnadores se preocupen del trabajo que tienen que desplegar los Secretarios de Consejos de Guerra Verbales, cuyo cumplimiento de sus deberes jamás puede implicar violación al 'derecho al descanso', comoquiera que, por el contrario, 'el trabajo es una obligación social' que goza de la protección especial del Estado, según voces del canon 1 de la Carta".

Examen de los argumentos de los impugnadores y del concepto del Procurador. Consideraciones jurídicas de la Corte.

Primero. Todos los impugnadores señalan como violentado el artículo 26 de la Constitución.

El primer impugnador, entre otras razones, expone:

"b) El permitir al imputado intervenir directamente o por medio de apoderado en las diligencias que conformen el proceso, el conocer las actividades de naturaleza pública que contiene el mismo, oponer desde un principio pruebas sobre su inocencia o no participación en el hecho, proponer acciones, excepciones y recursos contra las determinanciones de los funcionarios, a sustentarlos y a que se le den motivos mejor fundados, son unos de los tantos mecanismos a través de los cuales se garantiza la legalidad e imparcialidad del juzgamiento. De ellos, indiscutiblemente, la posibilidad de que se conozcan precisamente las pruebas allegadas a los informativos es lo que permite en últimas que se ejerza, concretamente en la práctica, el derecho de defensa a que tiene derecho todo ciudadano que se enfrenta a la ley; circunstancia tanto más importante y digna de mayor protección en la medida en que el expediente sea más voluminoso, y muy especialmente, en los Consejos Verbales de Guerra que en la actualidad se adelantan en las distintas Brigadas del país, por distintos funcionarios de Instrucción Penal Militar, con algo más de sesenta mil folios en la investigación, que, como es apenas natural, dificultan en grado superlativo, a más de las restricciones propias impuestas en los cuarteles, el conocimiento suficiente del proceso como para garantizar que se conocerán los cargos existentes y defenderse adecuadamente de ellos".

En el segundo memorial se aducen razones similares y entre otras se observa:

"5º La limitación del período de traslado a 24 horas continuas y en forma simultánea de procesos que cuentan con 60.000 o más folios, como es el contenido de los que en la actualidad se tramitan y para los cuales fue dictada de manera ad hoc la norma impugnada, coarta en forma manifiesta el derecho de defensa, pues la simple imposibilidad física de que un número crecido de abogados defensores tengan acceso a una sola copia del expediente, en forma simultánea y en horas nocturnas, están haciendo nugatorio el derecho de defensa, mediante la figura que doctrinariamente se conoce con el nombre de 'violación de la ley misma' ".

En el tercer memorial se arguye:

"La realización del hecho punible determina no solo la aplicación de la ley sustancial sino de la ley procesal más favorable al acusado. Es lo que establecen los artículos 26 y 28 de la Carta cuando mandan que nadie puede ser juzgado *ex-post facto* ni con aplicación de la ley restrictiva o desfavorable. Y como el decreto en revisión cambió, restringiéndolas, las reglas del juzgamiento que existían al momento de la comisión de hechos punibles que se han venido juzgando por la Justicia Penal Militar con arreglo al Código de la materia, resulta inconstitucional".

"

"ii) Ni a los acusados ni a sus apoderados se les da el tiempo 'suficiente' para leer la actuación escrita y mucho menos para preparar su defensa; ciento, doscientos, trescientos acusados y otros tantos abogados no pueden, todos a una, *leer* mil folios diaria e ininterrumpidamente, y,

"iii) Ni a los acusados ni a sus apoderados se les da oportunidad de enterarse de la investigación no escrita (en un proceso verbal), que el decreto en revisión ha reservado para el Presidente del Consejo y los vocales, de vuelta al juzgamiento sobre prueba secreta, y, por tanto, imposible de controvertir".

En el cuarto memorial se observa:

"6º Igualmente es violatorio, por lo anterior, de los artículos 26 y 40 de la Constitución Nacional, por cuanto se trata de sorprender a los acusados y sus defensores, con pruebas secretas, no controvertibles, en ninguna oportunidad procesal, impidiendo una defensa adecuada, técnica y científica. Al limitar el término de conocimiento de procesos que han sido objeto de unificación, iniciados en diferentes guarniciones del país, hace imposible dicha defensa, tanto en la impugnación de pruebas como la de práctica de aquellas que se pueden dirigir a desvirtuar acusaciones o a allegar aquéllas favorables para los sindicados.

"7º No se puede sacrificar el derecho de defensa so pretexto de considerarse farragosa e inútil la lectura de las piezas procesales de un sumario, cuando ni los vocales nombrados, conocen el contenido del mismo, ni mucho menos los acusados o defensores que no han. .....tener la oportunidad de un examen cuidadoso del expediente. Nadie es capaz de leer mil folios diarios. Esto es una imposibilidad física e intelectual, por lo menos en esta etapa de desarrollo tecnológico".

En el último memorial se lee:

"Estimamos nosotros que en los términos en que se encuentra concebido al Decreto 2482, varias de estas garantías se encuentran seriamente comprometidas y hasta negadas, como es la reducción al principio de la oralidad, que importa el hecho establecido por el decreto de la no lectura pública del expediente, lo que hace que la opinón general no pueda conocer los cargos y las pruebas en que se hace recaer el juzgamiento del reo, lo que, además, permite afirmar que quien así es juzgado, lo es en secreto.

"Otra razón más que observan los suscritos impugnadores, es la de carácter práctico que, en el fondo, también conculca el derecho de defensa; el término del traslado que estatuye el decreto es reducido, lo que puede hacer que en no escasos eventos el defensor, apremiado por el tiempo, lo voluminoso del expediente y el número de implicados —de suyo bastante elevado en este tipo de procesos—, tenga que cumplir su misión de proveer a la defensa técnica en forma precaria, con grave perjuicio, como es de suponer, para los intereses de su asistido.

"Por todo lo anterior, consideramos que el Decreto 2482 de 1979, es atentatorio del derecho de defensa consagrado en el artículo 26 de la Constitución Nacional, el que, en decir de esa honorable Corte, '...se ha vinculado con ese nombre (derecho de defensa) y esa categoría al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley 74 de 1968, promulgada el 31 de diciembre del mismo año, ley aprobatoria de los pactos internacionales aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York el 16 de diciembre de 1966. Uno de esos tratados, que, como lo tiene resuelto el sistema colombiano, tiene fuerza constitucional, se refiere a la protección de los derechos civiles y políticos que tienen por base el reconocimiento de la dignidad del hombre y de sus restantes atributos de libertad e igualdad. El artículo 14 del acto consagra expresamente el derecho de que toda persona sea oída públicamente y con las debidas garantías, por funcionarios capaces, autónomos e imparciales, autorizados por la ley; de que todo acusado tiene derecho a que se presuma inicialmente su inocencia; a las garantías mínimas procesales de ser informado sin demora, en un idioma comprensible para él y en detalle, de la naturaleza y causas de la acusación que se le formula; a disponer de tiempo y medios adecuados para preparar su defensa y a comunicarse con su apoderado; a ser juzgado sin dilaciones indebidas; a hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección, a ser informado, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio gratuitamente, si careciera de medios suficientes para pagarlo'.

"También puede, en virtud de las prerrogativas que se le reconocen para explicar su conducta, interrogar testigos, obtener la comparecencia de los que él llame, a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable. Igualmente, puede obtener la revisión de los fallos en una instancia superior, a ser indemnizado por los errores judiciales plenamente probados y que respete la autoridad de la cosa juzgada". (Casación Penal, 6 de marzo de 1970, Magistrado ponente, doctor Luis Carlos Pérez).

Ya se conoce lo que al respecto opina el Procurador.

Consideraciones de la Corte.

Primero. Por mandato de la Constitución compete al Presidente de la República, como una de sus obligaciones primordiales, conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado. Este deber ha de cumplirse en todo tiempo, ya sea durante la paz, ya en la época de guerra. Preservar el orden público es, según la doctrina universal generalmente aceptada y conforme al Derecho Positivo Colombiano (artículos 1º y 2º del Decreto-ley número 1355 de 1970), proteger a los habitantes del territorio en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del Derecho. El orden público interno es el que resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y de la moralidad públicas.

Los poderes así explicados, son lo que se conoce como función o competencia de policía. Cuando los desórdenes son los propios de la vida ordinaria, para prevenirlos o para removerlos bastan las competencias legales ordinarias: la intervención automática de los cuerpos de policía y de sus jefes naturales, los gobernadores y los alcaldes. Cuando la perturbación sobrepasa los límites corrientes, el extremo de que se produce una conmoción tal como el grave tumulto que pone en peligro la subsistencia de la autoridad legítima, o un alzamiento generalizado contra el Estado, los medios "habituales" resultan insuficientes y debe apelarse a los excepcionales y ex-

traordinarios, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, de los tratados internacionales o Derecho de Gentes y de los principios universales que caracterizan y tutelan la supremacía del Derecho; o sea de la regla, por oposición al arbitrio personal de un individuo, de un grupo, de una corporación. Y como siempre que se trata de policía, los medios que se empleen deben guardar íntima y precisa relación con la necesidad de proteger la libertad. Además, serán proporcionados con la causa que motive su empleo.

Si en tiempo de paz o en tiempo de guerra hay algún desorden distinto del externo, del que está fuera de la intimidad de los hogares, la remoción no compete a la policía (el Gobierno Nacional y los demás que existan en el territorio: departamentales, municipales), sino a los jueces o al Congreso. En todo caso, no hay facultad para remover las causas sino para eliminar los síntomas.

En sentencia de 24 de julio de 1961 expresó la Corte:

"Que por la declaración del estado de sitio no desaparece la legalidad, está obviamente prescrita en la Carta. Porque el Gobierno carece de poder para derogar las leyes, y solo está habilitado para suspender 'las que sean incompatibles con el estado de sitio'. Esta limitación es de importancia cardinal puesto que ningún motivo diferente de la incompatibilidad de ciertas y determinadas normas legales con el estado de sitio *puede invocarse legítimamente* por el Gobierno para suspenderlas. *No basta que puedan ser perfeccionadas o reemplazadas* por otras mejores a juicio del Gobierno. Es necesario que la ruptura del orden público objetivamente se halle en relación inmediata y directa, *por nexo de causalidad eficiente*, con ciertas y determinadas leyes que, por lo mismo, *son o han llegado a ser el origen del desorden o una valla verdadera para el regreso a la normalidad*" (se subraya ahora).

"Para los desórdenes extraordinarios, para la conmoción, los poderes de policía del Gobierno Nacional pueden acrecentarse o incrementarse por virtud de las facultades del artículo 121 de la Constitución, que no autoriza menos, pero tampoco más, que los indispensables poderes de policía, sujetos a la necesidad de proteger la libertad y los derechos de ella dimanantes y con los límites intraspasables de que los medios que se usen sean estrictamente proporcionados a las causas externas, visibles, que motivan su uso".

Segundo. Si durante el estado de sitio, perturbación extraordinaria del orden público, o sea de la tranquilidad, de la seguridad, de la salubridad y de la moralidad *públicas*, aumentan o son más graves los delitos, deben aumentar los juicios (y eventualmente los jueces), pero no puede eliminarse, o variarse desvirtuándola, la plenitud de las formas propias de cada juicio, porque esa es regla suprema invariable, que debe respetarse en todo tiempo, so pena de quebrantar la supremacía del derecho, o sea de desnaturalizar y ofender el imperio del mismo.

Tercero. De acuerdo con el artículo 121 las facultades del Gobierno durante el estado de sitio se *limitan* (textualmente es ese el verbo empleado por la Constitución), a *suspender* las leyes *incompatibles* con dicho estado, o sea aquellas cuya vigencia se oponga, impida o dificulte el restablecimiento de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad o de la moralidad *públicas*. Se subraya *públicas* porque el desorden personal íntimo de la salubridad personal, no contagiosa, o de la intranquilidad psíquica de la persona o de su familia, o de la inseguridad o incertidumbre provenientes de causas reservadas, o de la moralidad particular, no es materia de que pueda ocuparse el Gobierno con el pretexto o con el motivo de la perturbación externa del orden, porque de hacerlo incurrirá en la opresión de los cuerpos y de las conciencias, todo lo cual contraría la obligación de proteger la libertad.

Cuarto. Resulta jurídicamente imposible y contrario al sentido común, aceptar que el funcionamiento de los procesos civiles, penales o laborales, según los indispensables trámites descritos en la ley, constituya obstáculo para el mantenimiento del orden público, tal como queda descrito o para su restablecimiento. Es decir, que los procesos legales, los juicios organizados por el legislador para garantizar la plenitud de sus formas propias, sean incompatibles con la necesidad de restablecer el orden. La tradicional indulgencia con esta clase de desviaciones es lo que ayuda al desvirtuamiento de la verdadera naturaleza del excepcional instituto del estado de sitio que por eso, por excepcional, tiene límites muy restrictivos. Cuando se traspasan tales indispensables restricciones se cae en otra especie de desorden, más grave que el causado por la insurgencia popular, como que proviene de los actos de quienes tienen el encargo de proteger la libertad y los derechos que de ésta se derivan.

Quinto. El decreto en cuestión vulnera el derecho de defensa consagrado en el artículo 26 de la Carta Fundamental, ratificado en convenio internacional (Ley 74 de 1968) y desarrollado legalmente en el Código Penal y el de Procedimiento Penal, en cuanto restringe hasta límites

inhumanos la posibilidad de que sindicados y defensores puedan conocer real y concretamente la acusación penal y defenderse de ella.

En efecto, el brevísimo procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra, en los que la investigación se hace casi exclusivamente en el propio recinto de la audiencia, impida que sindicado y apoderado conozcan los hechos que al primero se le imputan con la necesaria antelación para preparar una defensa racional; la única oportunidad es la muy escasa de la lectura integral del expediente, ahora reemplazada por simple traslado común de un solo ejemplar de la copia del proceso, para que simultáneamente sea leído por las partes a la velocidad de un mil folios por día. Así queda cerrada la vía de una defensa decorosa y roto el equilibrio entre parte acusadora y Estado juzgador de un lado, y sindicado y defensor del otro.

Afirmar, como lo hace la Procuraduría, que esta modificación aligera el trámite y no perjudica al procesado porque en esta materia el procedimiento militar es más generoso que el ordinario, no es exacto porque en el ordinario, además de auto de proceder previo al juicio, durante éste todos los intervenidores pueden pedir la lectura de las piezas del proceso que estimen procedentes y porque todos pueden pedir práctica de pruebas sin restricción que se establece en el proceso militar.

Basta solo pensar que en juicios como el que actualmente cursa contra supuestos miembros de grupos subversivos en que el número de sindicados supera a los dos centenares y el de sus defensores probablemente sobrepasa los cien, resulta físicamente imposible que número tan grande de personas pueda simultánea o sucesivamente leer mil folios cada veinticuatro horas. Esto no es compatible con la seriedad y la dignidad de la justicia.

Lo anterior enseña que el decreto que se analiza viola los artículos 121 y 26 de la Constitución Nacional, además del inciso primero del artículo 28.

(El ponente y otros Magistrados explicarán en sus adiciones de voto otros motivos que estiman flagrantes para justificar aún más la declaración de inexequibilidad del decreto que se examina).

La decisión.

En vista de las reflexiones precedentes la Corte Suprema de Justicia, después de oído el Procurador General de la Nación y considerados los argumentos de los impugnadores, previo estudio de su Sala Constitucional,

Resuelve:

Es INEXEQUIBLE por inconstitucional, el Decreto legislativo número 2482 de 9 de octubre de 1979, por el cual se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Salvamento de voto del Magistrado Juan Hernández Sáenz.

REF.: Revisión constitucional del Decreto legislativo número 2482 de 1979.

1. El artículo 493 del Código de Justicia Penal Militar prevé que en todos los procesos militares, y entre ellos obviamente el de los Consejos Verbales de Guerra, hay dos períodos, el sumario y la causa.

2. El artículo 567 del mismo Código permite convocar Consejos Verbales haya o no haya investigación previa.

a) Si la hay, necesariamente debe haber cumplido las formalidades que el Código señala para el sumario, desde luego que no existe norma que excluya de esos trámites las investigaciones que conduzcan a convocar aquella especie de Consejos de Guerra. Si no han sido observados, la actuación sería nula.

Dentro de las provisiones del Código relacionadas con los sindicados o procesados, el artículo 386 ordena que desde el momento en que se llame a indagatoria a un procesado, puede nombrar un apoderado o, en su defecto, el instructor debe

designárselo; este mismo principio lo reiteran los artículos 509 y 573 del Código, este último para el caso específico de los Consejos Verbales. Ya no es indispensable que el apoderado o defensor sean siempre militares, porque el artículo 34 de la Ley 16 de 1968 permite que los abogados graduados civiles también lo sean.

A su vez, el artículo 449 dispone que los procesados y sus apoderados tienen derecho a conocer las pruebas practicadas, aun dentro de la etapa sumarial, el artículo 450 les permite a unos y otros intervenir en la práctica de todas las pruebas, y el artículo 497 reitera que procesados y defensores pueden intervenir, en el sumario y obviamente conocerlos entonces, a pesar del carácter reservado que éste tiene.

Se ve claramente así que cuando hay una investigación previa, al convocar un Consejo Verbal de Guerra las personas vinculadas a él han tenido acceso pleno a todo el expediente y que, por ende, su lectura total en la audiencia no es garantía esencial e inexcusable del derecho de defensa. Y se ve que la posibilidad de examinar su copia en la Secretaría durante el receso de la audiencia tiene por finalidad que los apoderados puedan repasarlo y no conocerlo por primera vez, como puede creerse en un principio.

O sea, que el decreto legislativo que se revisa no contraría la Constitución, por vulnerar el derecho de defensa del acusado.

b) Y si no existe investigación previa, no habría expediente que leer. Pero el derecho de defensa queda garantizado porque las pruebas deben practicarse en la audiencia, con intervención no solo del investigador, del Presidente del Consejo, que es el Juez y de los vocales, sino también de los defensores, como dice el artículo 575. Dentro de ella, también pueden solicitar pruebas los defensores, como lo prevé el mismo artículo.

No aparece entonces vulnerado tampoco el derecho de defensa en esta segunda hipótesis de los Consejos Verbales de Guerra.

c) Claro está que, conforme al artículo 575 después de iniciado el Consejo Verbal de Guerra, nuevas personas pueden ser vinculadas a él, aun sin rendir indagatoria. Entonces, ¿en qué puede servirles para defenderse que al comenzar el Consejo Verbal se hubiera leído el expediente en ausencia suya?

3. Además, sea cual haya sido la forma de aducir pruebas para el juzgamiento en Consejo Verbal de Guerra, las sentencias del primer grado están sujetas a apelación o a consulta ante el Tribunal Superior Militar, y en la segunda instancia hay derecho a solicitar la práctica de pruebas, como lo enseña el artículo 593 del mismo Código. Ello también es garantía del derecho de defensa, aun dentro del trámite concentrado y abreviado al máximo de los Consejos Verbales de Guerra sobre cuya constitucionalidad para juzgar civiles no se decide ahora.

4. De otra parte, el Decreto legislativo número 2131 de 1976, por el cual se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, aún vigente, expresó como uno de sus móviles la comisión de "frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios", delitos que el Gobierno ha pretendido reprimir adscribiendo el conocimiento de varios de ellos a la Justicia Penal Militar, mediante decretos legislativos que ya fueron declarados constitucionales por decisiones mayoritarias de la Corte y que, por ende, es tema extraño al estudio presente.

Entonces, todo lo que tenga nexo con el juzgamiento de aquellos delitos por el sistema de los Consejos Verbales de Guerra, implantado por tales decretos legislativos, también lo tiene necesariamente con el dicho móvil de la declaración del estado de sitio. Y eso es lo que acontece con el Decreto legislativo número 2482 de 1979, objeto de revisión por la Corte, que también, desde este punto de vista, se acomoda a la ortodoxia constitucional.

Estas son las razones por las cuales discrepo, muy respetuosamente, del parecer mayoritario de la Corte, que declaró inexequible el aludido Decreto legislativo número 2482 en el fallo que antecede.

Fecha ut supra.

Juan Hernández Sáenz, Luis Sarmiento Buitrago.

Aclaración de voto.

Comparto la decisión adoptada por la Corte en la sentencia anterior, porque estimo que el Decreto legislativo número 2482 de 9 de octubre de 1979, en cuanto retrotrae su aplicación a procesos adelantados por hechos cometidos con anterioridad a su expedición, es inexequible.

Considero, en efecto, que el respeto al procedimiento señalado en las "leyes preexistentes al acto que se imputa" es garantía fundamental de los derechos civiles, que no puede ser vulnerada ni aun bajo estado de sitio y porque considero, en consecuencia, que las facultades del Gobierno, en tal evento, se limitan a suspender tales procedimientos y a establecer otros, los breves, drásticos y sumarios que sea menester, solo para

ser aplicados al juzgamiento de hechos cometidos con posterioridad a su expedición.

El Decreto 2482, en cuanto sus disposiciones reemplazan al artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar, no puede aplicarse al procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra que actualmente se adelantan por hechos que fueron cometidos con anterioridad a la fecha de su expedición, pero es exequible, por tanto, respecto de los que se cometan con posterioridad al día 9 de octubre del año en curso.

En tales términos, aclaro mi voto.

Dante L. Fiorillo Porras.

Aclaración de voto.

Voté la inexequibilidad del Decreto 2482 de 1979, por las siguientes consideraciones:

El inciso cuarto de la parte motiva de dicho decreto, puesto en conexión con el artículo 2º, son indicativos de la vigencia inmediata de la modificación que aquel decreto contiene. Tal aplicación inmediata, es contraria al principio del artículo 26 de la Constitución que prohíbe en forma absoluta, para todo tiempo, en el normal y en el de perturbación del orden público, juzgamientos hechos conforme con leyes preexistentes al acto que se imputa, "y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Implica esta garantía que ninguno de los aspectos del proceso puede ser regulado ad hoc, a posteriori. Se trata de preservar la seguridad jurídica, que queda igualmente afectada tanto si se varía la Ley Sustantiva, como las normas sobre competencia y procedimento. En tratándose de las protecciones a la libertad personal, ni la Constitución ni la ley distinguen, pues la regla sustantiva y la procedimental forman una unidad jurídica inseparable, ya que la libertad podría desaparecer, si el procedimiento que constituye su garantía fuera modificado por reglas de aplicación inmediata, práctica que no solo viola la prohibición del artículo 25 transcrito, sino que desconoce también el principio de favorabilidad formulado en la segunda parte del referido artículo, al dar efecto a disposiciones restrictivas, originadas en disposiciones no preexistentes al proceso.

Luis Carlos Sáchica.

Aclaración de voto.

A la decisión mayoritaria de la Corte, que compartimos, deseamos agregar una de sustancial inconstitucionalidad del Decreto 2482 del 9 de octubre de 1979.

Los fundamentos motivacionales de un decreto fundado en el artículo 121 de la Constitución Nacional no pueden ser distintos de los que el Gobierno tuvo en consideración para declarar turbado el orden público y en estado de sitio todo o parte del territorio nacional, ya sea que ellos persistan con sus originales caracteres, ora que se hayan proyectado hacia el futuro con dinámico desarrollo evolutivo.

Lo que no puede aceptarse es que hechos o fenómenos desligados causalmente de aquellos que determinaron la inicial declaración de estado de sitio, sirvan de fundamento jurídico a nuevos decretos legislativos, cuya materia evidencia ostensible divorcio con la situación generadora de la primitiva alteración del orden social. Por esta vía, los decretos que constitucionalmente han de contener instrumentos jurídicos aptos para regresar a la normalidad, solo sirven para prolongar una situación que ya no puede ser considerada como excepcional; mediante este ingenioso mecanismo, los considerandos de un decreto de estado de sitio constituyen realmente implícitas declaraciones de nueva perturbación del orden público con violación del espíritu del artículo 121 de la Carta y de la letra del artículo 141, número 1 de la misma Constitución que obliga al Gobierno a consultar previamente al Consejo de Estado, si se dan en verdad las causas que hagan necesaria la extrema solución de la llamada legalidad marcial.

La tolerante interpretación de aquellas normas en el sentido de que aun hechos posteriores a los que determinaron la inicial declaración del estado de sitio y sin lógica consecuencial relación con aquéllos, permiten tratamiento jurídico dentro del marco de los decretos legislativos, es lo que ha hecho posible que un fenómeno constitucionalmente creado para una precaria y excepcional duración en el tiempo, se haya prolongado indefinidamente hasta el punto que de los últimos treinta años de vida institucional del país ha debido soportar poco más de veinte bajo el régimen del artículo 121. De esta manera se ha logrado el extraño y peligroso milagro de convertir lo transitorio en permanente.

Ahora bien, los considerandos del Decreto 2482, ninguna relación guardan con los hechos que determinaron la declaración del actual estado de sitio en el mes de octubre de 1976. Aquélla se refería a una huelga en el Servicio Nacional de Salud y a la frecuente comisión de algunos delitos; en este decreto, en cambio, se menciona la vigencia del mecanismo de la Justicia Penal

Militar con el sistema de los Consejos Verbales de Guerra, "la realización de hechos atentatorios del orden público", sin precisión alguna y la necesidad de acelerar aún más el procedimiento castrense. Por lo demás, y esto lo reconoció la mayoría de la Corte, nada tiene que ver la lectura amplia o restringida de un proceso en la Jurisdicción Penal Militar con la supuesta o real perturbación del orden público ni con su restablecimiento.

Alfonso Reyes Echandía, Miguel Lleras Pizarro, José María Velasco Guerrero, Gustavo Gómez Velásquez.

ACTIVIDADES ANORMALES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Exequible el Decreto 2540 de 18 de octubre de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 26 de noviembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 47.

REF.: **Radicación número 771 (105-E) Revisión constitucional del Decreto legislativo número 2540 de 1979. Se modifica el artículo 5º del Decreto 2062 de 27 de agosto de 1979.**

Antecedentes:

En cumplimiento del artículo 121 de la Constitución y, habiendo sido enviado oportunamente a su conocimiento, la Corte procede a revisar el Decreto 2540 de 1979, que dice:

"DECRETO NUMERO 2540 DE 1979
"(18 de octubre)
"por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto 2062 de agosto 27 de 1979.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de la facultad que le otorga el artículo 121 de la Constitución Nacional y en desarrollo del Decreto 2131 de 1976,

"Decreta:

"Artículo 1º El artículo 5º del Decreto 2062 de 1979 quedará así:

"Mientras subsistan los hechos a que se refiere el Decreto 2062 de 1979, están suspendidos los términos para la realización de los actos de los contribuyentes y de la Dirección General de Impuestos Nacionales desde el día 13 de agosto de 1979, hasta la fecha que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como fecha de terminación de las actividades anormales en dicha entidad.

"Cuando los términos se cumplan dentro del período de suspensión indicado, el plazo se prorrogará hasta el mes siguiente a la fecha de terminación de las actividades anormales. Cuando el término se cumpla después de la fecha de terminación de las actividades anormales, su fecha de vencimiento no sufrirá modificación.

"A partir del 29 de octubre de 1979 queda abolida la suspensión de términos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias relativas al pago de la retención en la fuente, anticipo, cuotas de la liquidación privada en los impuestos sobre la renta y ventas e intereses moratorios correspondientes a períodos gravables de 1978 y siguientes.

"Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

"Comuníquese y cúmplase.

"Dado en Bogotá, D. E., a 18 de octubre de 1979".

El decreto transcrito aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros y sobre su constitucionalidad rindió el Concepto 410 del 8 de noviembre pasado el Procurador General de la Nación, el cual concluye pidiendo se declare su exequibilidad.

El Procurador resume así las modificaciones que introduce al artículo 5º del Decreto 2062 de 1979, revisado ya por la Corte y encontrado exequible en lo pertinente:

" ... a) El inciso primero del artículo 1º del Decreto legislativo número 2540 de 1979, disposición modificatoria, deja suspendidos los términos pertinentes hasta la fecha que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no hasta el quinto día de que hablaba la norma mo-

dificada (artículo 5º, inciso primero, del Decreto legislativo número 2062 de 1979). Y está bien que así sea, por cuanto la expiración de tal término será ahora fijada, señalada, precisada de manera expresa, indicada exactamente por dicho Ministerio, y no se dejará a la determinación del conteo del quinto día, conteo que puede prestarse a diversas interpretaciones y por tanto a indeterminación del momento correspondiente, con perjuicio eventual para los administrados. b) El inciso segundo del mismo artículo 1º, norma modificatoria, amplía o extiende la fecha de prórroga, no hasta el quinto día siguiente a la terminación de las actividades anormales que preveía el inciso segundo del artículo 5º sustituido, sino hasta el mes siguiente a la fecha de terminación de tales irregulares actividades, con lo cual, obviamente, se benefician los interesados. Hasta aquí, pues, la disposición sustituida se ha dictado con evidentes miras de favorabilidad hacia los contribuyentes.

"En lo que respecta al inciso tercero o final del artículo 1º del decreto objeto de revisión constitucional automática, es disposición agregada, esto es, norma nueva, de la que carecía el artículo 5º sustituido. Tal inciso tercero obedece a que conforme al arreglo convenido entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la banca oficial y privada, a partir del 29 de octubre del año en curso se normalizaría la recaudación general de impuestos a través de las instituciones bancarias, dada la imposibilidad de recolectar los rubros impositivos por la vía usual de las oficinas receptoras del Ministerio de Hacienda mientras subsistan las circunstancias de anormalidad sobradamente conocidas.

"Conforme a lo anotado, pues, el artículo 1º del Decreto legislativo número 2540 de 18 de octubre de 1979 no viola canon alguno de la Carta Constitucional, ya que su objetivo es, de una parte, evitar perjuicios a la comunidad y, por otra, normalizar los recaudos relativos a las obligaciones tributarias sobre retención en la fuente, anticipos, cuotas de liquidación privada en los impuestos sobre la renta y ventas e intereses moratorios que corresponden a períodos gravables de 1978 en adelante. El otro artículo del citado Decreto 2540, el 2º, determina su vigencia a partir de su expedición.

"En consecuencia, honorables Magistrados, respetuosamente solicito a la honorable Corte Suprema de Justicia declare exequible el Decreto legislativo número 2540 de 18 de octubre de 1979".

Consideraciones de la Corte

Como el decreto que se revisa se apoya en las mismas motivaciones invocadas por el Gobierno para expedir el Decreto 2062 de 1979, la Corte encuentra necesario repetir las consideraciones que se formularon al revisarlo así:

" ... es necesario precisar la jurisprudencia de la Corte, en cuanto ha admitido que el Presidente puede ejercitar las facultades del artículo 121 por o con ocasión de hechos perturbatorios sobrevinientes y concomitantes, esto es, posteriores y distintos a los invocados para justificar la implantación del estado de sitio, con las siguientes consideraciones: no hay violación del artículo citado, en razón de que ocurrieron y ya no subsisten los hechos que produjeron la perturbación, si persisten sus efectos perturbatorios, si la comunidad aún está afectada por la conmoción resultante de aquéllos, si la sensación de pérdida de la seguridad, el ánimo de zozobra, el clima de intranquilidad creado se mantiene, y a ello se agrega el acaecimiento de hechos nuevos que agravan o reiteran la ruptura del orden público. Carece de sentido y, además, no lo prescribe así la Constitución exigir que el Gobierno deba cumplir, otra vez, los requisitos previos al establecimiento del estado de sitio, invocando los nuevos hechos, para justificar así la nueva normatividad, de modo que exista entre ésta y aquéllos una conexidad específica.

"2. Es pertinente recordar que la Corte en sentencia del 11 de marzo de 1976, en relación con un decreto de contenido similar al que se revisa dijo:

'4º La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme a ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivadas, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.

'5º La suspensión de las leyes fiscales que obligan a la obtención del certificado de paz y salvo con el tesoro nacional y al pago oportuno

de los impuestos de papel sellado y timbre, hechos necesarios para la realización o validez de ciertos actos administrativos y civiles, y su mudanza por otras leyes de carácter transitorio, son medidas acordes con el estado excepcional de sitio que rige, conducentes a la preservación y restablecimiento del orden público, que sufre quebranto con la súbita interrupción de un servicio de igual calidad, de cargo de la Administración, y que, como es ostensible, interfiere el lícito ejercicio de la libertad individual en aspectos importantes como la actividad contractual y la locomoción.

'En consecuencia, el Decreto legislativo número 370 de 1976, que se revisa se ciñe a los mandatos del artículo 121 de la Constitución, y así debe declararse'.

"....

"4. No se puede tampoco aseverar que el contenido normativo del decreto en revisión no tiene conexidad con la situación de hecho que plantea en su parte motiva, porque las medidas que adopta tienden no sólo, como ya se dijo, a eludir y subsnar los efectos del paro sino que, bien miradas, buscan asegurar a los gobernados el ejercicio de derechos sustanciales no sólo de orden patrimonial.

"5. De otra parte la Corte entiende que solo mediante la suspensión de las leyes ordinarias sobre la materia y la adopción de las transitorias que se han analizado, era posible conjurar los efectos de los hechos anormales referidos, pues, con sus facultades comunes, y dentro de la legalidad de tiempos de paz, no habría podido adoptarlas.

"No es posible sostener que el Presidente puede, con sus competencias ordinarias, suspender el cumplimiento de obligaciones o variar los procedimientos administrativos, originados unas y otros en disposiciones legales, pues las facultades ordinarias de aquél no alcanzan para suspender la vigencia de las leyes respectivas.

"6. De otra parte, la Corte estima necesario reafirmar que las medidas mediante las cuales desarrolla el Presidente su potestad para restablecer el orden pueden ser tanto las directamente encaminadas a combatir y erradicar las causas que dieron origen a la perturbación, como las indirectas que hacen relación a sus efectos, igualmente eficaces para dicho fin, tendientes a conjurar la extensión de la perturbación o enderezadas a disminuir o a impedir los efectos de la misma, como pueden ser las consistentes en el aplazamiento de obligaciones legales o del cumplimiento de requisitos fiscales o el empleo de procedimientos y organismos para desenvolver las funciones administrativas del Estado, diferentes a los que señalan las leyes para tiempos ordinarios.

"7. Así mismo, la Corte debe declarar que no encuentra inconstitucionalidad alguna en actos del Gobierno que no implican usurpación de competencias de otras ramas del poder ni atropello de los derechos y libertades establecidos en la Constitución sino que, por el contrario, aseguran su ejercicio, y que han sido adoptados ante la imposibilidad de cumplir las leyes de tiempos de normalidad, en razón precisamente de que los encargados de su aplicación se abstienen de cumplir las funciones respectivas y, además, en razón de que no se dispone de medios legales ordinarios idóneos".

Por las anteriores razones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación, y con fundamento en el estudio de su Sala Constitucional, DECIDE DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto 2540 de 18 de octubre de 1979, "por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto 2062 de agosto 27 de 1979".

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario General.

Salvamento de Miguel Lleras Pizarro.

REF.: Radicación número 771. (105-E). Decreto legislativo número 2540 de 1979. Estado de Sitio.

Para explicar mi discrepancia reproduzco lo que escribí para casos similares (Decreto 2062 de 1979), así:

"Para explicar mi discrepancia con la decisión mayoritaria me basta reproducir las consideraciones del proyecto derrotado no sin agregar que conmueve dolorosamente mi espíritu la comprobación de cómo el hábito ha transformado la mentalidad del pueblo entero, encabezado por gobernantes y magistrados, hasta el extremo de olvidar los más elementales cauces del derecho común, apropiadamente concebidos para remediar los tropiezos de la vida cotidiana, en cualquier sociedad libre y cristiana.

Ciertos límites constitucionales para el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Constitución.

No es necesario reproducir aquí las repetidas doctrinas consignadas en muchas sentencias de esta Corte acerca de la vigencia total de la Constitución, en todo tiempo; el señalamiento de las normas que por expresa disposición del mismo Estatuto puede el Gobierno determinar que rijan en condiciones diferentes a las que prevalecen en tiempo de paz o que dejen de regir, porque tales doctrinas son suficientemente conocidas. Según el artículo 121 las facultades del Gobierno se limitan a la suspensión de las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, es decir a aquéllas por cuya aplicación aparezca un obstáculo que dificulte o impida el restablecimiento del orden. Debe haber una relación necesaria entre el decreto legislativo y el obstáculo que pretende removerse. O sea que el obstáculo sea consecuencia de la aplicación de la ley.

En primer lugar, independientemente de alguna doctrina incidentalmente acogida por la Corte, acerca de hechos sobrevivientes a los que motivaron la declaración de estado de sitio, debe pensarse que el límite natural de actuación del Gobierno es el que él mismo se señala en los considerandos del decreto por el que se reconoce perturbado el orden público y se declara en estado de sitio todo el territorio o parte de él. A eliminar las causas de los hechos señalados en aquellos considerandos es a lo que deben dirigirse todos los actos extraordinarios del Gobierno durante la vigencia de ese estatuto de vigencia 'temporal'.

El decreto que ahora se examina recuerda que es dictado en desarrollo del número 2131 de 1976 y en él pueden leerse los siguientes considerandos:

'Que la Constitución ordena al Estado proteger la vida humana y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales suyos y de los particulares.

'Que la protección a la vida supone el cuidado de la salud y que dentro de los deberes sociales del Estado se incluye el de prestar el servicio público correspondiente.

'Que es deber primordial del Gobierno preservar la seguridad colectiva y restablecer el orden cuando estuviere quebrantado, mediante el empleo de los medios previstos en la Carta para mantener la vigencia de las instituciones que ella misma consagra.

'Que desde hace más de un mes existe en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales un paro inconstitucional que afecta sus servicios médicos, paramédicos y complementarios.

'Que por solidaridad, el paro se ha extendido a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, con todo lo cual no sólo se ha perjudicado a los trabajadores afiliados a dicho Instituto sino a la parte más desvalida y numerosa de la población, que solo puede recurrir a los centros hospitalarios de asistencia pública.

'Que dentro de los fines del paro está el de coaccionar a las autoridades para que, por las vías de hecho, se abstengan de aplicar disposiciones legales, delito contemplado en el artículo 184 del Código Penal.

'Que, además, junto con los hechos anteriores han ocurrido otros, como frecuentes asesinatos, secuestros, colocación de explosivos e incendios, características de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos que desvertebren el régimen republicano vigente, hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden democrático, propio del Estado de derecho'.

Según la sentencia del 11 de marzo de 1976 una huelga de los empleados de la dependencia de la Administración de la Hacienda Pública

hace imposible el cumplimiento de ciertos deberes a cargo de los gobernados, como el uso de papel sellado, el de estampillas de timbre nacional y la obtención y utilización de pasaportes para salir del país, y por tal razón advierte que los actos para cuyo cumplimiento se fijen aquellos deberes deben ser cumplidos sin los dichos documentos mientras dure la huelga y que este aplazamiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes es acto dirigido a remover las causas de perturbación del orden público y hacer posible la suspensión del estado de sitio.

Cabe preguntarse si la huelga de los empleados de la Administración Pública ocurriera en tiempo de paz ¿carecería el Gobierno de facultades para facilitar el normal funcionamiento de la vida de los negocios y los viajes al exterior, como lo expresan los considerandos del decreto que se revisa?

En caso de una huelga como la descrita u otras similares, decretadas y efectivamente ejercitadas en tiempo de paz, ¿tendría el Gobierno que decretar el estado de sitio para remover las dificultades resultantes del paro de los servicios? Es claro que respecto de los huelguistas existen disposiciones especiales que deberán aplicarse si la suspensión del trabajo es en el servicio público, pero ello no resuelve las dificultades que sufren sus usuarios y es natural deber del Gobierno, en la medida de sus posibilidades, aliviar las consecuencias de la huelga.

¿Cualquier Gobierno estará obligado a exigir el cumplimiento de los deberes establecidos por las leyes cuando actos o hechos de fuerza mayor se lo impiden? Aun en la más grave materia como es la penal la fuerza mayor es exonerativa de responsabilidad. Este mismo principio puede aplicarse a todos los casos en donde la fuerza mayor hace imposible el cumplimiento de cualesquiera obligaciones. Sin adentrarse en penetrantes exploraciones sobre el alcance de la fuerza mayor, bastaría indicar que según el sentido común, resultaría monstruoso que se liquidaran intereses de recargo por mora en el pago de impuestos si no hay quien los reciba, o que se impusieran sanciones por suscribir documentos sin las estampillas de timbre, cuando no hay quien las expenda. Del mismo modo que no puede condenarse al homicida que priva de la vida a quien injustamente lo ataca.

Estos minúsculos ejemplos enseñan que, en todo tiempo, el Gobierno está en capacidad de promulgar estatutos ordinarios por los que se atestigüe la existencia de hechos que hagan imposible el funcionamiento normal de los servicios públicos, y que en consecuencia exoneren provisionalmente a los gobernados del cumplimiento de algunas obligaciones que el Estado está en la imposibilidad de exigir dentro de las oportunidades legales ordinarias y se indique cómo deben cumplirse tales obligaciones cuando los hechos inhibitorios desaparezcan.

Como lo ve el disidente, sería peligroso aceptar que se acuda a las facultades extraordinarias del estado de sitio para resolver cualquier dificultad propia de la vida ordinaria de las sociedades en evolución, como lo son todas, en lugar de utilizar los instrumentos que están a su alcance en todo momento, de acuerdo con las normas del derecho común.

Las reflexiones precedentes enseñan que en cuanto hace al fondo del decreto, no hay duda de que es necesario aplazar el cumplimiento de ciertas obligaciones por imposibilidad de los gobernados para cumplirlas en una oportunidad y que el Gobierno puede señalar otra oportunidad para que la ley quede satisfactoriamente cumplida. Así, no habrá desmedro del derecho ni tampoco como consecuencia de la huelga, agravamiento de la situación de los usuarios de los servicios públicos.

Lo anterior significa que la medida es inexequible en cuanto se adoptó con invocación del artículo 121 de la Constitución, aunque puede adoptarse por los medios ordinarios''.

Respetuosamente,

Miguel Lleras Pizarro, Ricardo Uribe Holguín, Gustavo Gómez Velásquez, Gonzalo Vargas Rubiano.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Exequibles los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1975.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1979.

Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago.*

Aprobada por Acta número 51.

REF.: **Radicación número 744. Demanda por inconstitucionalidad de los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1975, orgánica de la Contraloría General de la República. Demandante: Alvaro Copete Lizarralde.**

El ciudadano Alvaro Copete Lizarralde pide a la Corte Suprema, en acción pública declare inexequibles, por inconstitucionales, las siguientes disposiciones:

"LEY 20 DE 1975
"(abril 28)

"por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"*Decreta:*

"....

"Artículo 22. En los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito, y demás entidades financieras del Estado, que conforme a las leyes estén sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República establecerá sistemas de fiscalización que consulten las necesidades que de acuerdo con su modalidad requieran para alcanzar sus fines sociales.

"Artículo 23. La Contraloría deberá practicar visitas periódicas a las Oficinas de Revisoría o Auditoría interna de las entidades señaladas en el artículo anterior y hará las observaciones sobre la forma como se cumplen los estatutos y reglamentos sobre administración y disposiciones de los fondos y bienes de tales entidades.

"Artículo 24. En la Contraloría General de la República se establecerá una unidad de trabajo especial dedicada al análisis y aprobación de los balances de las entidades señaladas en el artículo 22 de esta ley. El Jefe de la unidad deberá tener título universitario en administración de empresas, o ser contador público acreditado en los términos de ley, y además, haber trabajado con buen crédito en una entidad financiera o de seguros por tiempo no menor de cinco años.

"....

"Artículo 26. Con el fin de preservar la unidad del sistema bancario del país y los controles necesarios sobre la moneda nacional, los métodos de contabilidad que el Contralor General prescriba para las entidades financieras del Estado deberán armonizarse con las normas contables existentes para las demás entidades financieras que operen en el territorio nacional.

"Artículo 27. Para preservar las normas sobre sigilo y secreto bancario, la Contraloría General de la República cuando considere que debe hacer investigación fiscal en alguna de las entidades de carácter financiero solamente la confiará al personal altamente calificado y los informes es-

tarán sometidos a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 45 de 1923. Las sanciones serán impuestas por el Procurador General de la Nación quien podrá elevar a cinco mil pesos la pena de multa.

"....."

"Artículo 31. Los métodos de contabilidad destinados al registro de las operaciones que realiza el Estado por intermedio de entidades descentralizadas, se establecerán consultando los principios que inspiran las finalidades de servicio y las actividades económico-financieras de cada uno de estos entes gubernamentales. En la formación del patrimonio estatal, los bienes respectivos serán incorporados al balance general dentro del grupo de cuentas destinadas al balance de la Hacienda.

"Artículo 32. Las entidades descentralizadas del orden nacional enviarán sus estados financieros a la Contraloría General de la República, según el detalle y períodos que señale el Contralor para efectos de la consolidación de las operaciones presupuestarias y financieras en la contabilidad del Estado.

"Artículo 33. El registro del movimiento de las operaciones se cierra al final de cada año fiscal. Después de esa fecha solo podrán hacerse asientos de cierre para la preparación de los balances.

"Los registros que se hagan en contravención de lo previsto en este artículo no tendrán validez ninguna y los empleados que los efectúen o autoricen incurrirán en responsabilidad por extralimitación de funciones, que se sancionará con la destitución del cargo. Si se trata de funcionarios responsables ante el Congreso de la República contra ellos se seguirán los procedimientos previstos en la Constitución Nacional.

"....."

"Artículo 37. Para el cumplimiento de la función prevista en el numeral 1º del artículo 60 de la Constitución Nacional, el Contralor General de la República o su Delegado presenciará los actos de emisión, retiros de circulación o incineración de moneda que se realicen por el Estado. Hecha la emisión tendrá el cuidado de presenciar la destrucción de las planchas o moldes que se hubieren utilizado para el efecto y cuya existencia pueda servir para emisiones fraudulentas. Las actas correspondientes serán firmadas por el Contralor o su Delegado, y de ellas conservará una copia.

"Los billetes representativos de moneda, como los documentos de deuda pública emitidos por el Estado, llevarán las firmas autógrafas o facsímiles del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Tesorero General de la República y del Contralor General de la República.

"....."

"Artículo 39. El Contralor General de la República o un Delegado suyo, refrendará todo documento que emita el Estado, con capacidad liberatoria en el pago de impuestos.

"....."

"Artículo 58. En los contratos de sociedad que celebre el Estado o las entidades descentralizadas, así como en cualquier contrato o forma de asociación en que participen estas entidades, no se podrá convenir procedimientos de Auditoría externa que se realicen por personas privadas con prescindencia de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República.

"....."."

Afirma el actor que estas normas vulneran los artículos 55, 59, 60, 76 numerales 9 y 10; 78, y 120, numerales 14 y 15, según criterio que a continuación se expresa:

I. *La demanda*

1ª El actor considera que el artículo 22 de la Ley 20 de 1975 es inconstitucional porque no se especifican las entidades financieras y que aun "asumiendo que no se refiere sino a las de orden nacional, engloba un enorme y variado número de organismos, incluidos el banco emisor y los que ejercen actividades cuyo objetivo es el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado", lo que contradice el 120-14 que no autoriza la fiscalización de la Contraloría General de la República. Que contraría también el 120-15 porque esa es función exclusiva del Presidente de la República, sin que pueda intervenir fiscalmente el Contralor General. Que al abarcar entidades distintas de los Ministerios, los Departamentos Administrativos o los Establecimientos Públicos se viola el artículo 76 numerales 9 y 10 que limitan a estas entidades que son las que constituyen

la administración nacional, ya que son las únicas adscritas puesto que las empresas estatales, y las sociedades de economía mixta son solamente vinculadas; y agrega: "si se está vinculado a la administración es porque no se es la administración sino algo distinto". Concluye así:

"En otras palabras, puesto que el constituyente ha limitado de modo expreso la estructura de la administración nacional y no ha incluido dentro de ésta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado, ni a las sociedades de economía mixta, ni a las 'entidades financieras del Estado', mal puede el Congreso hacerlo sin atentar contra la Ley Fundamental de la República, pero es lo que se ha hecho al expedir el artículo 22 de la Ley 20, que ahora se acusa, ya que mediante él se hace extensivo a entidades apenas vinculadas a la administración nacional un régimen de control establecido únicamente para las que sí son parte integrante de la misma".

2ª En cuanto al artículo 23 dice que viola igualmente las mismas normas constitucionales que el 22, especialmente en cuanto se faculta a la Contraloría General para practicar visitas a las oficinas de Revisoría o Auditoría interna de las entidades señaladas en el artículo 22 y agrega: "Esta razón es también válida para impugnar la facultad de formular observaciones sobre estatutos y reglamentos y sobre el manejo de fondos y demás bienes de propiedad de dichas entidades". Reitera la objeción de que no puede controlarse el banco de emisión y las entidades que captan el ahorro privado porque se viola el artículo 120-14 y 15 si bien esta norma defiere al Congreso la intervención presidencial.

3ª Afirma que el artículo 24 viola el artículo 59 de la Carta en cuanto al análisis y la aprobación de balances es una gestión administrativa que no autoriza la norma superior. Acepta, sinembargo, que el Estado tiene la facultad de analizar, aprobar u objetar balances ejercida por funcionarios oficiales competentes, según procedimientos estatutarios y legales.

Tacha de inconstitucional el artículo 26 porque ordena al Contralor armonizar las normas contables de las entidades financieras del Estado con las normas contables existentes para las demás entidades financieras que operan en el territorio nacional a fin de preservar la unidad del sistema bancario del país y los controles necesarios sobre la moneda nacional, pues el logro de estas finalidades no está dentro de las funciones de vigilancia de la Contraloría, con lo cual se violan los artículos 59 y 120-14. Afirma categóricamente "el Contralor carece de facultades en materia de controles monetarios, en general, en todo lo que concierne a la moneda nacional".

Respecto del artículo 27 dice que es inconstitucional porque el Contralor no puede ordenar investigaciones fiscales sobre las entidades financieras ya que esta es función exclusiva del Presidente por lo cual se violan el 120-14 y 15.

4ª Que los artículos 31, 32 y 33 son inconstitucionales porque comprenden la totalidad de las entidades descentralizadas, siendo así que muchas de ellas están exentas en razón de lo dispuesto en el 120-14, y agrega:

"La acción de la Contraloría General de la República, en materia de prescripción de métodos de contabilidad, que es la de los tres artículos que se comentan, no puede llegar sino hasta la administración nacional y sus entidades descentralizadas, como reza el artículo 60 y se ha visto y demostrado reiteradamente. No es cierto, desde luego, que *todas* las entidades descentralizadas sean 'entes gubernamentales', conforme se dice en el artículo 31. Pero aun aceptando que cuando se habló del Estado se quiso decir la nación o la administración central, y aun aceptando que los establecimientos públicos del orden nacional pudieran considerarse como 'entes gubernamentales', los demás, que están apenas vinculados a la administración, como se ha dicho, tampoco están sujetos a que su contabilidad sea prescrita por la Contraloría. De ahí que los artículos constitucionales violados sean el 60, invocado como fundamento del 31 de la ley, por falta de competencia del Contralor; el 76, en sus numerales 9º y 10 y el 120, en su numeral 14, por falta de competencia del Congreso; y el 55 y el 78 (numeral 2º) por cuanto en el 55 se establece la separación de funciones de las ramas del poder y en el 78 se prohíbe al Congreso legislar sobre lo que compete legislar al Gobierno".

Afirma también:

"No sería posible pasar por alto, desde luego, otra infracción constitucional localizada en el artículo 32 y que consiste en facultar al Contralor para exigir a todas las entidades descentralizadas del orden nacional enviarle sus estados financieros según los períodos que él señale. Si

bien es cierto que este funcionario, por varias razones, tiene derecho en la mayoría de los casos, no en todos, a pedir que se le suministren dichos estados financieros, y a señalar los métodos contables para su elaboración, no tiene ninguno a prescribir los períodos en los cuales aquéllas deban hacerlo, pues esto equivale a obligarlas a preparar y producir cortes de cuentas y balances tantas veces y en las fechas en que él lo crea conveniente, con serio detrimento de la autonomía administrativa propia de esas entidades, dado que la decisión sobre los referidos números y oportunidades solo puede determinarse en los estatutos, dentro del marco prefijado al Presidente de la República o a los representantes suyos a quienes corresponde la vigilancia o el control administrativo, según la especie de la entidad descentralizada y, en todo caso, según los numerales 14 y 15 del artículo 120 de la Constitución, respectivamente".

5ª Afirma que el artículo 37 está en contradicción con el 60-1 de la Carta pues la función de llevar el libro de deuda pública del Estado es de naturaleza contable y que quien contabiliza no es fiscalizador, y la función del artículo 37 es de control que compete al Presidente (120-14) y agrega:

"En cuanto al inciso 2º del artículo 37, debe observarse, desde cuando se suprimió su libre convertibilidad y se abandonó el patrón de oro, los billetes de banco dejaron de ser representativos de moneda para constituir, ellos mismos, la moneda. Dejaron, también y por lo mismo, de ser documentos de deuda pública y, no siéndolo, desapareció la razón para contabilizarlos en el libro de registro de esta deuda. Si se incorporaren, resultarían hoy día errores monstruosos, exorbitantes, pues la emisión de billetes corresponde a muchos millones de pesos por año.

"Si se aceptara, en gracia de discusión, que los billetes emitidos deberían contabilizarse en el libro de la deuda pública del Estado, esta no sería, tampoco, una razón para disponer que los billetes han de llevar la firma del Contralor General de la República, pues ni del numeral 1º del artículo 60 puede obtenerse esa conclusión, ni, como ya se vio anteriormente, este funcionario puede intervenir en el control de la moneda, pues tal control no sólo no lo autoriza el artículo 59 de la Constitución, sino que está exclusivamente atribuido al Presidente, por mandato del numeral 14 del 120.

"El inciso 2º que se comenta es, pues, violatorio de los artículos 55, 59 (incisos 1º y 2º) 60 (numeral 1º) y 120 (numeral 14), tanto por los conceptos aquí expresados como por otros análogos que se expusieron en relación con los artículos 22, 23, 24, 27, 31, 32 y 33".

6ª Dice que el artículo 39 viola el 59-1 y el 120-14 y 15 porque la emisión y entrega de documentos por parte del Estado, con poder liberatorio en el pago de impuestos son actos típicamente administrativos "de la especie de los denominados actos condición, en los cuales no es permitido actuar al Contralor pues se convertiría en administrador"; por lo cual se violan las normas citadas.

7ª Finalmente, afirma, que el artículo 58 es inconstitucional, porque al estatuir esta norma que en los contratos de sociedad que celebren el Estado o las entidades descentralizadas, o en cualquier forma de asociación en que participen estas entidades, no se puede prescindir de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría porque:

"No todos los contratos de sociedad o similares a ellos que celebren el Estado o las entidades descentralizadas admiten fiscalización de la Contraloría. Están exceptuados, por ejemplo, los que se refieren a sociedades de economía mixta o los situados dentro de la órbita del numeral 14.

"Hay, pues, una extralimitación de funciones en cuanto a la facultad de vigilancia, que el artículo 59 restringe a la gestión fiscal de la administración".

II. *El Ministerio Público*

El Procurador General considera inconstitucionales los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1979 y constitucionales los artículos 31, 32 y 33 de la misma ley.

Para llegar a la conclusión de inconstitucionalidad de los primeros se coloca en desacuerdo con las sentencias de la Corte Suprema de fechas abril 25 de 1974 y octubre 17 de 1978 y acoge el concepto del Consejo de Estado (Sala de Consulta) de fecha febrero 11 de 1971, el que transcribe en su casi totalidad.

Especialmente acude el Jefe del Ministerio Público a los salvamentos de voto presentados a las sentencias de 25 de abril de 1975 y octubre 17 de 1978, en la primera de las cuales se declaró

la inexequibilidad del artículo 41 del Decreto extraordinario número 3130 de 1968 por haber atribuido esa norma el control fiscal de algunos organismos descentralizados a la Superintendencia Bancaria, y en la segunda que declaró la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 20 de 1975 que somete a las sociedades de economía mixta en que el Estado posea el 50% o más de capital al control fiscal de Revisores elegidos por la asamblea de accionistas de listas pasadas por el Contralor General de la República.

Afirma el Procurador General que existiendo una confrontación conceptual entre el Consejo de Estado y los salvamentos de voto, por una parte, y la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema, las reglas constitucionales permiten dar mayor validez a los primeros debiendo rectificarse las tesis demasiado generales de la Corte sentadas en las sentencias que se anotan.

III. *Consideraciones de la Corte*

1ª Para desarrollar un estudio conducente a la decisión que ha de tomar la Corte, es conveniente precisar los siguientes conceptos, a fin de que sirvan de hitos seguros en la motivación:

a) Fisco. (Del latín fiscus) Erario. Tesoro Público.

b) Control fiscal. "El control fiscal ... persigue el recaudo y la inversión debidos de los fondos públicos, conforme con las determinaciones legales del caso, o sea en armonía con presupuestos válidamente adoptados sobre el monto de las rentas por recaudar y los gastos o inversiones en servicios por hacer". (*Gaceta Judicial,* Tomo CXXXVII, página 186).

Por su parte la Ley 151 de 1959, en sus artículos 2 y 7 dice:

"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 especial, o cuotas forzosas 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 7º Para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal a que se refiere la presente ley, la Contraloría General de la República adoptará sistemas apropiados a la naturaleza de los establecimientos, empresas o instituciones de que se trata, acordes con el género de las actividades a ellos encomendadas. Tales sistemas respetarán la autonomía administrativa de los establecimientos, empresas o instituciones referidos.

"Parágrafo. Las partes interesadas podrán recurrir en juicio ante el Consejo de Estado en ejercicio del recurso contencioso administrativo, en la misma forma y términos en que son acusables las providencias de los Ministros del Despacho Ejecutivo cuando consideren que la adopción de los sistemas prescritos para lograr la vigilancia y control efectivos por parte de la Contraloría lesionan facultades reconocidas por la ley a favor de los mismos".

Y c) El artículo 11 del Decreto 971 de 1974, da esta definición de entidades financieras:

"Artículo 11. Para los efectos de este Decreto, se entiende por entidades financieras, los establecimientos de crédito bancario y de fomento, las compañías de seguros, los almacenes generales de depósito, las sociedades de capitalización, las sociedades administradoras de inversión y sus respectivos fondos, las corporaciones de ahorro y vivienda y en general todas las entidades que se dediquen a la captación de ahorros en cualquier forma y lo destinen, en todo o en parte a inversiones o a la concesión de créditos".

2ª El actor dice que las normas demandadas vulneran los artículos 59, 60, 76 numerales 9 y 10, 78 numeral 2 y 120 numerales 14 y 15, porque tal como se reglamenta en los artículos que acusa de la ley, se pretende ejercer control fiscal sobre entidades privadas que no desarrollan gestión fiscal; y porque dicha reglamentación legal corresponde al Presidente de la República sobre las entidades bancarias y de ahorro.

3ª Ante todo es conveniente precisar el control a que se refieren los artículos que el actor considera infringidos, o sea el control fiscal que es diferente de la intervención o vigilancia que corresponde al Presidente de la República sobre las entidades que captan o invierten el ahorro privado y sobre los establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles de que trata el artículo 120 en sus numerales 14 y 15 o sea el simplemente administrativo.

El control fiscal corresponde a la Contraloría General de la República y se extiende a todas las entidades que manejan fondos públicos así

las entidades que los manejen sean públicas o privadas, hagan parte de la administración nacional o no; para ejercer el control fiscal sobre una entidad basta que ella administre, recaude o invierta fondos públicos, o sea de los que pertenecen al erario, a fin de que cumplan la finalidad que el legislador, al establecer los recaudos públicos y ordenar su inversión, se propone.

Este control se ejerce "conforme a la ley", en los términos del artículo 59 de la Carta.

Por consiguiente, este control comprende no sólo las entidades que constituyen la administración nacional central, sino todas las entidades descentralizadas del Estado, tal como lo prescribe el artículo 60 de la Carta, al decir que corresponde al Contralor General: "Prescribir los métodos de la Contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales".

La función de prescribir los métodos de contabilidad para la administración nacional y sus entidades descentralizadas no es simplemente a manera de consejo o de ilustración de la ciencia contable, ya que a continuación explica la finalidad, para que rindan cuentas los responsables del manejo de los fondos o bienes públicos.

Y la misma ley determina que esa función de contabilidad, de manejo y rendición de cuentas, comprende tres aspectos de la operación en general: el previo, o sea la forma como pasan los fondos o bienes a la entidad que va a hacer el gasto; el perceptivo, o sea la ejecución o prestación del servicio o finalidad buscada; y el posterior, que comprende la rendición de cuentas.

4ª En relación a las entidades que constituyen la administración central, no hay objeción por parte del actor.

Su disentimiento surge en cuanto a las entidades descentralizadas; mas no en todas; ya que acepta el control de los establecimientos públicos, mas no de las empresas estatales y lo niega categóricamente en cuanto a las sociedades de economía mixta, porque afirma que la estructura de la administración nacional solo se forma con los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos, mas no con las otras entidades descentralizadas.

Para llegar a esta conclusión advierte el actor que solo los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos, son los entes adscritos a la administración, en los términos del artículo 3º Decreto 1050 de 1968 y que los demás se hallan vinculados. Empero, esta forma de ejercer la tutela administrativa sobre las entidades descentralizadas es simplemente legal y podría ser diferente para cada una de las tres clases de tales entidades. En cambio, la Constitución Política no hace excepción, ni distingue en cuanto al control fiscal según sea mayor o menor la tutela de la administración.

5ª La administración nacional está estructurada, por los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos, como organismos de derecho público exclusivamente, en los términos del artículo 76-9 de la Carta; por esta razón en la Constitución se denomina a los Ministros y a los Jefes de los Departamentos Administrativos: "Jefes Superiores de la Administración"; pero hay otras entidades que también hacen parte de la administración nacional, como son las empresas estatales y las sociedades de economía, cuya tutela administrativa, tanto por las funciones que desempeñan, como por el patrimonio estatal que contengan, tienen un grado especial que no puede desaparecer.

Respecto de estas entidades descentralizadas ha sido muy explícita la Corte Suprema al considerarlas como integrantes de la administración nacional, al decir:

"3ª El constituyente de 1968 institucionalizó los establecimientos públicos y agregó nuevos organismos a la Rama Administrativa, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, atribuyendo funciones separadas al Legislador y al Ejecutivo a fin de armonizar la ingerencia de cada uno de ellos en los nuevos organismos, así:

"Corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y expedir los estatutos básicos de estos establecimientos públicos de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado (artículo 76, numerales 9 y 10)". (*Gaceta Judicial*, Tomo CXXXVIII, números 2340 a 2342, página 440).

Y posteriormente precisó más el concepto, así:

"3º La descentralización administrativa es, pues, la transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, pa-

ra cumplir una finalidad de interés general. Hay dos clases de descentralización: la territorial (Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios o Distritos Municipales) y por servicio o funcional (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta). Se presenta también en la administración pública una especie de descentralización jerárquica o burocrática, a la que corresponde propiamente el nombre de desconcentración, que carece de los elementos distintivos de las entidades descentralizadas, principalmente de la personería jurídica.

"....

"5º Son, pues, las entidades descentralizadas, organismos de creación legal o autorizados por ésta, adscritos o vinculados a la Administración Pública, encaminados a satisfacer intereses de la comunidad, que se comprenden dentro de tres modalidades:

"a) Establecimientos públicos, si tienen por finalidad atender funciones administrativas o prestar servicios públicos conforme con las reglas de Derecho Público, sin ánimo de lucro;

"b) Empresas industriales o comerciales del Estado, cuando la actividad de tales organismos es de naturaleza industrial o comercial, con patrimonio íntegramente estatal, que se rigen tanto por el Derecho Público como por el Privado, según la modalidad de la función o servicio (artículos 1º y 6º, Decreto 1050 de 1968), y

"c) Sociedades de economía mixta cuando se proponen la explotación de una rama industrial o comercial o la prestación de un servicio público de igual naturaleza, con la intervención de personas de Derechos Público y Privado y patrimonio también estatal y particular.

"....

"En síntesis, la Administración Nacional se estructura constitucionalmente con los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos como organismos esencialmente de Derecho Público y se amplía con las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, entidades regidas parcialmente por el Derecho Privado. Este ámbito de la Administración Nacional fue precisado por la Corte Suprema, así:

"El constituyente de 1968 institucionalizó los establecimientos públicos y agregó nuevos organismos a la Rama Administrativa, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, atribuyendo funciones separadas al legislador y al Ejecutivo a fin de armonizar la ingerencia de cada uno de ellos en los nuevos organismos así:

"Corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos y expedir los estatutos básicos de estos establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado (artículo 76, numerales 9 y 10).

"Y el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y separar libremente los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales; los representantes de la nación en las Juntas Directivas de estos establecimientos públicos y organismos descentralizados son agentes del Presidente de la República (artículo 120, numerales 1º y 5º)". (Sentencia de 20 de octubre de 1971 (*Gaceta Judicial*, Tomo CXLIX-CL, números 2390 y 2391, páginas 333, 334).

6ª) Por otra parte, también la Corte precisó las diversas clases de control a que están sujetas estas entidades descentralizadas, a saber, administrativo, fiscal, presupuestal y político, así:

a) Administrativo. La Carta atribuye al Presidente de la República la función de "cuidar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes" (artículo 120-11), y también la de "ejercer la inspección necesaria sobre los establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles conforme a las leyes" (artículo 120-15); esta tutela se cumple directamente por los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos que son los Jefes Superiores de la Administración (artículo 135), o indirectamente por medio de las Superintendencias, todo bajo la vigilancia y responsabilidad del Presidente de la República que es la suprema autoridad administrativa.

.....

b) Fiscal. También la Constitución establece genéricamente una vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, sobre las tres Ramas del Poder Público y le asigna a la Contraloría General de la República esta atribución, entidad que la ejerce conforme con la ley (artículo 59). Para el cumplimiento de tal función, la Contraloría debe prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y de las entidades descentralizadas (artículo 60). Este control es, pues, referente a la ejecución presupuestal y tiene un carácter estrictamente técnico, numérico, legal, y no administrativo; debe ceñirse a verifi-

car si el gasto corresponde a la ley que lo ordena, o sea que los dineros del Estado se recauden e inviertan según la ley.

"....."

"c) Presupuestal. El decreto orgánico del Presupuesto Nacional (994 de 1973), exige que al proyecto de presupuesto se adjunten como anexos, los presupuestos de ingresos y egresos de los establecimientos públicos descentralizados; a su vez, las empresas industriales y comerciales del Estado, están obligadas a presentar presupuestos sujetos a las normas que para dichos organismos establece la ley orgánica del Presupuesto Nacional y se anexarán al proyecto general de presupuesto para estudio y aprobación del Congreso en la oportunidad legal (artículos 31, 34, 39).

"....."

"d) Político. La Ley 17 de 1970 creó un nuevo control especial para las entidades descentralizadas, al establecer que a la Comisión Octava de las Cámaras corresponde vigilar el funcionamiento de los establecimientos públicos, empresas estatales y sociedades de economía mixta, con las siguientes funciones ...". (*Gaceta Judicial,* Tomos CXLIX-CL, números 2390 y 2391, páginas 334, 335 y 336).

7ª Refiriéndose expresamente a las sociedades de economía mixta, al control fiscal que compete a la Contraloría General sobre ellas y a las objeciones sobre que hecho el aporte estatal a una de estas entidades termina la facultad de controlar fiscalmente, puesto que los fondos o bienes del Estado desaparecen para constituir un patrimonio social distinto del patrimonio del Estado, dice la Corte.

"El artículo 60 de la Constitución, entre las funciones que asigna al Contralor General de la República, establece la de 'prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas...'.

"Bien es cierto que al señalar la estructura de la Administración, el Estatuto Supremo incluye a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los establecimientos públicos (artículo 76-9), pero únicamente los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos son considerados 'como jefes superiores de la administración' (artículo 135) y a éstos corresponde 'orientar, coordinar y controlar en la forma contemplada por las respectivas leyes, estatutos y reglamentos, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritos o vinculados' (Decreto 1050 de 1968, artículo 30).

"De lo anterior se desprende que estos organismos, empresas estatales o sociedades de economía mixta, hacen parte de la Administración Nacional, sea por su adscripción directa o por su vinculación legal.

"4º El fisco o erario público está integrado por todos los fondos públicos cualquiera que sea su origen; por consiguiente, la gestión fiscal hace referencia al recaudo, conservación e inversión de todo lo que lo constituye, según las determinaciones legales y conforme con presupuestos válidamente adoptados en cuanto a ingresos y a egresos.

"La gestión fiscal de la Administración, dice la Corte, 'se inicia con los actos de adquisición e integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público, prosigue con los actos propios a su conservación, mejora y explotación, y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen y lo justifica'. (Sentencia de febrero 24 de 1977).

"Hay gestión fiscal, por tanto, en la distribución de los bienes o recursos del Estado, ya sea que se destinen para la prestación de los servicios públicos o para el cumplimiento de los programas de interés general.

"Si bien es cierto que los aportes de los socios, en todas las sociedades, dejan de ser propiedad de éstos para pasar a constituir un patrimonio distinto e independiente del de cada uno de ellos, esto no es óbice para que los aportes del Estado puedan ser controlados e invertidos hasta el cumplimiento total del objetivo buscado por la entidad aportante. Lo anterior se evidencia con mayor razón cuando tales aportes pueden consistir en ventajas financieras o fiscales, en garantía de las obligaciones de la sociedad, o en suscripción de los bonos que la misma emita, en auxilios especiales o en concesiones, como lo permite el artículo 463 del Código de Comercio.

"El hecho de que las sociedades de economía mixta se rijan por normas de Derecho Privado y deban someterse a la jurisdicción ordinaria, tampoco impide el control fiscal por parte de la Contraloría General porque ya se ha visto en diversas ocasiones que entidades de Derecho Privado pueden prestar servicios públicos y aún administrar impuestos con destinación especial, siempre que se sujeten al referido control fiscal oficial.

"La ley debe señalar la forma como se lleve a efecto la vigilancia de la gestión fiscal, según la cuantía de los aportes del Estado y los particula-

res deben sujetarse a este señalamiento, sin perjuicio de que también puedan señalar su auditor fiscal. En la escritura que solemnice el contrato de sociedad, quedarán las estipulaciones correspondientes". (Sentencia, octubre 17 de 1978).

8ª El artículo 22 acusado de la Ley 20 de 1975 dice: "en las entidades financieras del Estado, que conforme con las leyes estén sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República establecerá sistemas de fiscalización".

Según la definición de "entidades financieras" dada por el propio legislador (Decreto 971 de 1974, artículo 11), relacionada con el artículo 22 acusado, pueden distinguirse dos clases de entidades financieras, ambas sujetas legalmente a la Superintendencia Bancaria:

a) Las entidades financieras constituidas en su totalidad con patrimonio del Estado, a las cuales se refiere expresamente el artículo 22 al decir "entidades financieras del Estado", y

b) Los establecimientos de crédito en general que "tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado", entidades financieras que pueden tener carácter oficial, semioficial o privado.

Sobre las primeras, constituidas con fondos o bienes del Estado no hay duda que la Contraloría General de la República debe ejercer el control fiscal y puede establecer los sistemas de fiscalización adecuados a la naturaleza de la entidad estatal hasta obtener el logro de los objetivos buscados. Es una gestión fiscal de la Administración cuya vigilancia atañe al Contralor General en los términos del artículo 59 de la Carta.

En cuanto a los establecimientos de crédito, que captan el ahorro privado, no solamente están sujetos al control de la Superintendencia Bancaria, como se dijo antes, sino que por ese mismo hecho, es decir, por desarrollar actividades de crédito bancario, supervigiladas siempre por la Superintendencia, tienen un control que no es el fiscal atribuido por la Constitución al Contralor General sino el control de las entidades de crédito bancario que la ley puede asignar también al Contralor General.

9ª Este control de la Contraloría General sobre las entidades de crédito tiene su fundamento constitucional en el artículo 39 de la Carta, que faculta al legislador para fiscalizar y revisar todo lo referente a los servicios públicos; al respecto la Corte desarrolla ampliamente este criterio así:

"Cuando el constituyente de 1886 reservó al legislador todo lo relativo a la determinación de la moneda, es obvio que se propuso, como finalidad, mantener para el Estado el derecho soberano de regular ese instrumento de vitales incidencias en la vida económica y social. Aunque en esa época se manifestaba solo en sus formas de moneda metálica y billetes, lo que quería la norma era el manejo y control del sistema monetario. Si este es el principio general, cualesquiera formas nuevas, que sustituyeran las anteriores, deben quedar cobijadas por el mismo. Si alguna suple, reemplaza o sustituye la moneda, tal como entonces se concebía, debe someterse a las regulaciones del Estado. Como las constituciones solo fijan reglas generales, sin distorsionar el texto el intérprete debe enriquecer y actualizar su contenido, atendiendo a las finalidades y al espíritu de sus diversas normas.

"Más aún. Aunque el constituyente de 1886 no incluyó en el numeral sobre el sistema monetario lo relativo al crédito, como no era posible históricamente que allí se acogiera, pese a la interpretación del señor Caro de que en el siguiente sí reservó a la normación del legislador lo referente al crédito público, el oficial y el social, lo cierto es que le confirió competencia clara en el numeral 15 del artículo 120, como supuesto necesario para la inspección del Presidente de la República para regular por ley los establecimientos de crédito, y por ende a este mismo, que es su objeto.

"En todo caso, si los depósitos bancarios han sustituido prácticamente a la moneda, en sus formas clásicas; si en la vida económica la reemplazan y son universalmente aceptados como el principal medio de pago; si tienen sus mismos efectos y repercusiones, esa identidad económica y funcional debe conducir a su asimilación jurídica a la moneda. No es dable a los particulares sustituir al Estado en sus funciones políticas atañederas tan directamente a la soberanía y de tan vastas implicaciones en lo económico y social, sin aceptar las determinaciones y regulaciones del mismo Estado. Y estas regulaciones no pueden derivarse del artículo 32 de la Carta, sobre intervención en las empresas, públicas o privadas, para racionalizar ciertos procesos económicos, porque no se trata, se repite, de actividades propias de la iniciativa particular, sino de otras que sustituyen de hecho a las que jurídicamente están en su esencia reservadas al Estado.

"De otra parte, además, si no se aceptara ese enfoque, tampoco hay intervención de la prevista en el artículo 32 cuando se regulan el crédito y los depósitos, sino ejercicio de otras atribucio-

nes del Estado, porque la normación del crédito y de los establecimientos que lo explotan como actividad habitual está adscrita sin condiciones al legislador, según los preceptos tantas veces citados, y adicionalmente, porque el sistema bancario está definido en la ley como servicio público, concedido por el Estado, sujeto a un régimen administrativo y no civil, y por lo mismo sometido a la fiscalización y a la revisión de reglamentos que disponga la ley, conforme con el artículo 39, y a los demás derechos que para el Estado surgen por la naturaleza jurídica del régimen de concesiones.

"Lo dicho significa que por todos esos extremos, es decir, por constituir los depósitos bancarios parte sustancial del sistema monetario del país, o bien por ser expresión del crédito social de la nación; o por ser objeto del negocio habitual de los establecimientos de crédito, o por ser, conforme con la Ley 45 de 1923, una de las operaciones permitidas a los bancos, pero por lo mismo parte de la concesión administrativa; y en todo caso, por constituir la forma más visible y fundamental del servicio público bancario, el Estado se ha encontrado siempre en capacidad de regular dichos depósitos, sin que esa normación pueda confundirse o identificarse con el intervencionismo del artículo 32. Por lo mismo, aquellas atribuciones podían ejercerse aun antes de la Reforma de 1968, por ley ordinaria y, además, no existiendo restricción alguna expresa, el legislador podía encomendar su aplicación al Presidente de la República por medio de facultades extraordinarias" (*Gaceta Judicial,* Tomo CXXXVII número 2338, páginas 116 y 117).

10. Como se anota en esta sentencia la fiscalización que atañe regular al legislador es distinta de la intervención del artículo 32 de la Carta y distinta también de la intervención que se atribuye al Presidente de la República sobre el Banco de Emisión y de la inspección que se le asigna como suprema autoridad administrativa sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles (artículo 120, numerales 14 y 15).

El numeral 14, en los términos de la Reforma de 1968, amplía los sujetos de inspección, a que desde antes se refería el numeral 15 al incluir también las personas de derecho privado que tienen por objeto la captación e inversión del ahorro.

Por esta razón la fiscalización que la Ley 20 de 1975 atribuye al Contralor General sobre las entidades financieras, no se opone a la intervención que se da al Presidente de la República o a la vigilancia que éste desarrolla por intermedio de la Superintendencia Bancaria en los términos de los numerales 14 y 15 del artículo 120. Estas funciones de fiscalización, intervención o inspección, no se oponen o excluyen, antes bien se complementan.

A esta conclusión llegó la Corte Suprema al estudiar la constitucionalidad de los artículos 3º de la Ley 76 de 1927, 3º de la Ley 81 de 1930 y 60 de la Ley 41 de 1937, sobre control de la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café (*Gaceta Judicial,* Tomo CXXXVII número 2338-bis, páginas 421 a 430).

11. "Todo lo relativo a la moneda es de soberanía del Estado. El concepto jurídico de moneda no tiene por qué permanecer anclado al concepto económico de la misma, al momento, que bien pudo ser remoto, de elaboración de las fórmulas de derecho que lo consagren. Lo que importa es la función monetaria; todo signo o instrumento que se desempeñe como moneda, por lo mismo tenga aceptación general como medio de pago, por ese hecho participa del concepto de moneda y debe quedar sujeto a su estatuto jurídico. El billete fue creación especial de la banca, cumplió funciones monetarias evidentes, y los defensores de la libertad completa de emisión argumentaron durante el siglo pasado que como carecía de poder liberatorio y curso legal, pues solo daba derecho a que se convirtiera en metálico, no era moneda, como ahora se predica en la demanda, para iguales finalidades de los depósitos bancarios.

"Sin embargo, aun conservando en 1886 casi el mismo texto de la Constitución de 1863 y de las anteriores, o sea el de que es atributo del legislador 'fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda, que por su expresión literal parecería corresponder solo a la moneda metálica, siempre fue incuestionable que esa norma involucraba también el derecho soberano y exclusivo de emisión de billetes. El principio general que introduce la fórmula, y que es esencial en el Derecho Público de los Estados es el de soberanía monetaria, cualesquiera sean sus expresiones económicas. El criterio funcional y finalista, esto es el propósito del constituyente de someter a su regulación cuanto signo o medio cumpla funciones monetarias, debe ser guía del intérprete.

"Por eso, si con los tiempos, como sucedió entre nosotros, la emisión de billetes por la banca privada fue sustituida, en su desempeño de medio de pago, por el desarrollo del crédito y la creación consecuente de las de depósitos realizables por cheque, es obvio que la banca está sujeta a las regulaciones monetarias si por tales actividades cumple una función monetaria. Ya se vio

en aparte anterior que desde el punto de vista económico es indiscutible tal función monetaria de los depósitos bancarios, que constituyen hoy el más importante entre los medios de pago del país, o sea el 75% del total. Aunque dan derecho a su conversión en efectivo, la realidad protuberante es que en su gran proporción no la requieren y que por sí mismos se aceptan como tal medio de pago, del mismo modo como los billetes bancarios en el siglo pasado daban derecho a exigir la entrega de metálico, pero no por eso dejaban de ser medios de pago, y más concretamente, moneda regulable primero y monopolizada luego por el Estado.

"De otra parte, la Corte espera haber sido muy explícita en puntualizar como tanto por el aspecto monetario extendido a todo fenómeno económico que sustituya o sirva de sucedáneo a la moneda, propiamente dicha, y por el de explotación del crédito social o de la comunidad, objeto de concesión, la banca está sujeta a las normaciones de la ley, conforme con los numerales 10 y 17 del artículo 76 de la anterior codificación, lo mismo que a la regulación general e incondicionada como establecimientos de crédito, que autoriza el numeral 15 del artículo 120, también de la anterior codificación constitucional. No hay, pues, en estas materias ejercicio autónomo de la actividad bancaria, como lo afirma la demanda, ni ella se refiere a una mercancía cualquiera. Finalmente, junto a la concepción de la función monetaria como cuestión de soberanía, y en especial como servicio público del Estado y originario del mismo, en el derecho positivo colombiano preceptos como los de la Ley 54 de 1923, han determinado en forma expresa que el servicio público que presta la banca privada está enmarcado en la figura jurídica de la concesión temporal y revocable".

De lo anterior se deduce que la moneda es un servicio público del Estado; que el billete, papel moneda, sea intrínsecamente moneda o representativo de la moneda, siempre que tenga curso forzoso, como todo título o papel con capacidad liberatoria de impuesto o de otras obligaciones, debe ser regulado por el legislador, como todo servicio público en los términos del artículo 76, numerales 10 y 15. Además, es una función legal que autoriza el numeral 6º del artículo 60.

12. La Administración Nacional se desarrolla en términos generales, dentro de una de estas modalidades: central y descentralizada. Desde cualesquiera de ellas, las que tengan como fundamento la asociación entre el Estado y los particulares bajo cualquier tipo de sociedad, es decir, la actividad que comprende la economía concertada, no puede sujetarse a que la auditoría externa pueda ejercerse contractualmente, con prescindencia de la vigilancia fiscal que la Constitución asigna a la Contraloría General de la República.

Conclusiones.

1ª Las entidades descentralizadas del orden nacional hacen parte de la Administración Nacional y deben ser fiscalizadas por la Contraloría General de la República.

2ª Las entidades financieras del Estado y los establecimientos de crédito están sujetos, igualmente, a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

3ª La ley puede reglamentar la fiscalización de que tratan los dos puntos anteriores independientemente de las funciones atribuidas al Presidente de la República en el artículo 120, numerales 14 y 15.

4ª La moneda es un instrumento de pago regulado íntegramente por el Estado, puesto que es fundamento del orden público económico.

5ª El sistema bancario es un servicio público regulado por el legislador.

6ª Todo documento emitido por el Estado con capacidad liberatoria de obligaciones, debe ser refrendado por el Contralor General de la República.

7ª En los contratos de sociedad del Estado o de sus entidades descentralizadas no se puede prescindir de la vigilancia fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República.

8ª La vigilancia fiscal que corresponde constitucional y legalmente a la Contraloría General de la República, se ejercerá por esa entidad, teniendo en cuenta el carácter y la naturaleza de las entidades sujetas a control.

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

Resuelve:

Son EXEQUIBLES los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1975.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Dante Fiorillo Porras, Germán Giraldo

Zuluaga, Gustavo Gómez Velásquez, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Juan Manuel Gutiérrez L., Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Miguel Lleras Pizarro, en uso de licencia; *Alberto Ospina Botero, Luis Enrique Romero Soto, Alfonso Reyes Echandía, Hernando Rojas Otálora, Luis Carlos Sáchica, Luis Sarmiento Buitrago, Pedro Elías Serrano Abadía, Ricardo Uribe Holguín, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano, José María Velasco Guerrero.*

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Salvamento de voto.

Con respeto por las opiniones de la mayoría de la Corte, disentimos de su decisión, por las siguientes razones dadas en sentencia de 6 de octubre de 1976 del Consejo de Estado, que hacemos nuestras:

"Según el artículo 55 de la Constitución, el Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas y aunque al ejercerlas están obligados a colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado, esta colaboración no puede crear *confusión* porque al separar en tres los Ramos del Poder obedeció al constituyente no solo a la necesidad de dividir el trabajo por especialidades para facilitar su cumplimiento, sino al más alto principio político según el cual es garantía de la libertad y de los derechos que de ella se derivan el que las reglas a que debe sujetarse la conducta de los gobernados sean adoptadas por sus representantes elegidos directamente, que la ejecución de tales reglas sea vigilada e impulsada por el Gobierno cuya cabeza es también elegida por el pueblo y que las actuaciones de uno y otro de los anteriores Ramos sean juzgadas sobre su regularidad y consecuencias por los jueces a quienes, a partir del año de 1957, para asegurarles su independencia y su libertad, se les desvinculó del patrocinio de Gobierno y Congreso salvo en cuanto hace a las expensas de sus emolumentos. Tal intencionada división de facultades constituye una de las características básicas del sistema democrático republicano y si alguna excepción pudiera establecerse solo sería admisible con texto expreso y no por la vía de la interpretación doctrinal. Aunque por la materia, ley y reglamento son similares, no lo son por su origen ni por los campos u objetivos a que pueden aplicarse; tampoco por la naturaleza de los fenómenos que deben regular ni por la eficacia y límites de su obligatoriedad, hasta el extremo de que los reglamentos son anulables en la medida en que contradigan la ley, y ésta sí desobedece la Constitución. La fuerza legislativa, aunque limitada, que se reconoce a los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de los artículos 121 y 122 no derivan de interpretación jurisprudencial sino del texto expreso de la Constitución y cuandoquiera que el constituyente haya de crear excepciones al principio de la separación de funciones en el ejercicio de las que competen a cada uno de los Ramos del Poder Público deberá estatuirlo con 'exactitud matemática' por la ya mencionada razón de que aunque las excepciones confirman el principio general, la regla democrática se construyó desde el comienzo sobre la separación como garantía contra la arbitrariedad, tomada esta palabra en su exacto sentido de acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho. Como la función legislativa no ha sido expresamente trasladada al Gobierno ni del texto del ordinal 14 del artículo 120 aparece explícito tan extraño propósito y como es ligereza concebir que dicha función legislativa puede ejercerla simultáneamente uno y otro de los Ramos del Poder Público, porque la competencia legislativa constituye *unidad* no parcelable ni compartible, a menos que se acepte que no pueden predicarse de nuestro Estatuto Fundamental, no obstante sus varias incongruencias, excesos retóricos, incorrecciones gramaticales y laxitudes técnicas, es indispensable concluir que los actos derivados del ejercicio de los preceptos del artículo 120, numeral 14, son administrativos con toda la amplitud y todas las limitaciones que son propias de esta función, que no son sustitutivos de la ley sino diferentes y que los decretos que se hayan dictado con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1968 no son derogatorios de leyes preexistentes por su natural capacidad sino porque la legislación anterior subrogada por la propia Constitución al cambiar la competencia, será incompatible con los actos administrativos promulgados con posterioridad a la vigencia de la Reforma de aquel año, pero no inhabilitantes de la futura potestad del Congreso, en esa materia, en la medida y con la oportunidad que juzgue necesarias. Además, por idénticas razones, las leyes anteriores a la Reforma de 1968 sobre el Banco de Emisión y personas naturales o jurídicas que tengan por objeto (por oficio característico), el manejo (administración) o aprovechamiento (sic) y la inversión de los fondos (dinero), provenientes del ahorro privado, subsisten en tanto no sean incompatibles

con los reglamentos administrativos autónomos que se promulguen luego de dicha Reforma Constitucional y *siempre que no contradigan leyes promulgadas después* de la misma. En otras palabras, el artículo 120-14 *suprimió o derogó la reserva a la ley* que para esa materia disponía la regla constitucional anterior y permitió *que se ejerciera administrativamente*, sin ley previa, como otras facultades no reservadas a la ley, característica jurídica que no significa que la potestad legislativa del Congreso quede excluida o suprimida ni en esa ni en ninguna otra materia. Los poderes administrativos del 120-14 no pueden ser más profundos que los del 121, que son temporales, ni de los del 122 cuyos efectos son reformables por la ley en todo tiempo, como lo son los resultantes de los actos pronunciados en ejercicio de las atribuciones también temporales del artículo 76-12, 76-11 y 80. Estos últimos ejemplos enseñan que el constituyente jamás tuvo en la mente desvertebrar su doctrina política esencial para convertir *la función legislativa en competencia general dividida y compartida permanentemente* entre Gobierno y Congreso y éste, en una materia, completamente excluido. Materia muy importante pero menor que las propias de las excepcionales, expresas, de los citados preceptos de los artículos 121, 122, 80, 76-12 y 76-11.

"Es prudente recordar que la regla llamada cláusula general derivada del precepto del artículo 76, según el cual es al Congreso al que compete hacer, reformar y derogar las leyes y que por éstas se arregla y dirige la relación entre Estado y súbditos, el modo y momento para el ejercicio de la libertad y de los derechos de ésta derivados y se fijan detalladamente los deberes y funciones de los empleos públicos. Además de la Constitución, de tal actividad legislativa nace la responsabilidad por las infracciones que cometan los particulares cuya conducta es en principio libre y solo sujeta a los deberes explícitos en Constitución y ley en contraste con los funcionarios que lo son por la misma causa y, además, por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus competencias. Lo principal es, pues, que el Congreso hace las leyes y lo excepcional es que cualquiera otro acto creado por Ramo distinto pueda tener fuerza equivalente. Para que así pueda suceder el Estatuto Fundamental debe expresarlo sin equívocos porque el ejercicio del Poder Legislativo sin autorización inequívoca fundada en el claro texto escrito (porque nuestro sistema constitucional es escrito), significaría infringir los preceptos de los artículos 20 y 63, tal como lo puso de presente el fallo de 14 de junio de 1974.

"Concebida la facultad del 120-14 para los fines y dentro de los límites que racionalmente pueden reconocérsele no puede haber interferencias o confusiones entre Congreso y Gobierno, porque el primero regula la creación, las condiciones de existencia y de funcionamiento de las personas jurídicas o empresas unipersonales captadoras y administradoras del ahorro privado y determina los fines a que debe conducirse esta fuente de capital y el segundo, el Gobierno, regula para vigilar la actividad de tales sujetos de derecho para que su función no se separe de los límites y metas previstas en la ley.

"Es posible y admisible que la nueva norma constitucional sea supérflua por cuanto la ley en todo tiempo ha tenido aptitud para conferir al Presidente de la República las competencias indispensables para el buen funcionamiento del Banco de Emisión y de todas las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto, o por oficio, el manejo, el aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado ajeno al de las personas que lo están administrando e invirtiendo, pero si hubiera duda sobre esa competencia de ella no podría concluirse que el constituyente, para despejarla, alterara, como al azar, una de las tesis básicas del sistema político colombiano, mediante la aprobación de un inciso entre los muchos similares que contiene el artículo 120.

"La interpretación semántica que hacen algunos de los estudiosos de esta nueva y 'enigmática' regla para convertirla en precepto constitucional modificatorio, quizás derogatorio de uno de los fundamentos del sistema que da carácter al Estatuto Rector de la vidaa ncional, parece excesivamente simple porque todas las facultades conferidas por la Constitución son 'propias' de cada uno de los Ramos del Poder y no por esto se transforma la *naturaleza distintiva* de la función que a cada uno corresponde. Tal naturaleza distintiva es la que da firmeza a la garantía que se deriva de la separación de las mal denominadas 'Ramas' del Poder Público".

En segundo lugar, excluido este fundamento de la demanda y aceptada la competencia del Congreso para legislar sobre la materia, solo quedan las contradicciones con los artículos 55, 59, 60 y 78 en los apartes que señaló el demandante.

En lo que atañe a los artículos 31, 32 y 33, debe advertirse que sus disposiciones son inobjetables cuando están destinadas a ser aplicadas a las entidades descentralizadas de la Nación que de ella dependen, pero imposible de aceptar que sean constitucionalmente viables para intervenir en las sociedades de economía mixta que son in-

dependientes del Fisco, se rigen por sus propios estatutos y actúan, en general, conforme con las reglas del Derecho Privado como acertadamente lo observa el demandante por lo que no son administración, es por lo que no puede adscribirse a los Ministerios. No son el Fisco, ni sus bienes, por eso mismo, son fiscales.

En consecuencia, a nuestro juicio, la Corte ha debido declarar totalmente inexequibles por inconstitucionales los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1975, e inexequibles los artículos 31, 32 y 33, en cuanto sus preceptos son inaplicables a las sociedades de economía mixta, pero exequibles en relación con lo establecimientos públicos descentralizados y adscritos a los Ministerios o a los Departamentos Administrativos.

Luis Carlos Sáchica, Miguel Lleras Pizarro, no firma por estar en uso de licencia; *Alvaro Luna Gómez, Jerónimo Argáez Castello, Alfonso Reyes Echandía, Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas Rubiano, Juan Hernández Sáenz.*

ESTATUTO DOCENTE

Inexequibilidad del Decreto legislativo número 2366 de 1979.

Corte Suprema de Justicia. — Sala Plena. — Bogotá, D. E., 6 de diciembre de 1979.

Aprobado por Acta número 50.

Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano.*

REF.: Expediente número 764 (103-E). Revisión constitucional del Decreto 2366 de 1979. (Estado de sitio).

La Presidencia de la República envía para su revisión constitucional el decreto legislativo de que en seguida se trata.

"DECRETO NUMERO 2366 DE 1979
"(septiembre 29)

"por el cual se dictan medidas de orden público.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto legislativo número 2131 de 1976,

"Decreta:

"Artículo 1º El Decreto extraordinario número 2277 de 14 de septiembre de 1979, constituye excepción a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto legislativo número 2132 de 7 de octubre de 1976.

"Artículo 2º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

El Decreto 2277 de 1979, septiembre 14 —citado por el decreto que se revisa—, es el llamado Estatuto Docente. O, con más precisión, decreto-ley "por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente". Es decreto-ley dictado por el Presidente de la República "en ejercicio de las facultades extarordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1979 y oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en el artículo 3º de dicha ley".

Y a su turno, el otro decreto citado por el 2366, es decir, el Decreto legislativo número 2132 de 1976, "por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento", dispone en su artículo 3º que "mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras". (Se refiere a las carreras administrativa, docente, carcelarias y penitenciaria, diplomática y consular, enunciadas en el artículo 2º).

Es de advertir que el precitado Decreto legislativo número 2132 de 1976, fue declarado exequible por la Corte Suprema, mediante fallo de 18 de noviembre del mismo año.

Pasó en silencio el término de fijación en lista para la intervención ciudadana en el presente proceso.

Concepto del Procurador General de la Nación.

El señor Procurador considera que el decreto en revisión debe ser declarado exequible porque el Gobierno Nacional ha actuado dentro del ámbito de las facultades que le traza la Constitución y "ha juzgado de conveniencia nacional desafectar del régimen de suspensión propia del estado de sitio el Estatuto Docente que acaba de expedir con base en las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 8ª de 1979".

Invoca el Jefe del Ministerio Público, en apoyo de su aserto, el antecedente ocurrido con el Decreto 2663 de 1977, que la Corte declaró

ajustado a la Constitución, en providencia de nueve (9) de febrero de mil novecientos setenta y ocho (1978).

Consideraciones de la Corte.

I. El antecedente invocado por el Procurador se refiere a que el Decreto legislativo número 2608 de 1977 suspendió la vigencia del Estatuto Docente contenido en el Decreto extraordinario número 128 del mismo año. Y luego el Decreto 2663 de 1977, con fundamento en las mismas facultades del estado de sitio, exceptuó de esa suspensión el artículo 38 del mencionado Estatuto Docente.

II. La Corte, en fallo de 19 de enero de 1978 declaró inexequible el Decreto 2608 citado, por no existir conexión entre la suspensión que ordenaba y las causas de la perturbación, pues la regulación de la carrera del magisterio y su aplicación son materia extraña al estado de sitio vigente.

III. No tiene pertinencia al caso actual el antecedente traído por el Procurador.

En efecto: el Estatuto Docente de aquella época fue dictado mediante el Decreto-ley número 128 de 1977, y tuvo de inmediato aplicación plena. Posteriormente, el Decreto 2608 de 1977, dictado con base en el artículo 121 de la Constitución, suspendió su vigencia. Y más adelante el Decreto 2663 también de 1977, con fundamento en las mismas facultades del estado de sitio, exceptuó de esa suspensión el artículo 38 del mencionado Estatuto Docente.

IV. En cambio, en el caso presente, se tiene que, con posterioridad a la suspensión de la carrera docente ordenada por el artículo 3º del Decreto legislativo número 2132 de 1976, el Congreso Nacional, mediante la Ley 8ª de 1979 facultó extraordinariamente al Gobierno para dictar normas sobre ejercicio de la profesión docente. Lo cual hizo el Presidente de la República mediante el Decreto-ley número 2277 de 1979, de 14 de septiembre próximo pasado. Decreto que consta de 82 artículos, divididos en 10 capítulos, contentivos en su plenitud del nuevo Estatuto Docente. Y en relación con su vigencia el artículo 82 y último, dispuso que "el presente decreto deroga el Decreto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977 y demás disposiciones que le sean contrarias y *rige a partir de la fecha de su promulgación* (se subraya), salvo en lo dispuesto por el artículo 76 del presente Decreto" (se refiere a que los efectos fiscales de los ascensos y asimilaciones solo regirán a partir del 1º de enero de 1980).

V. De manera, pues, que el nuevo Estatuto Docente, o sea el de 1979 no pudo haber nacido ya suspendido en virtud del ordenamiento anterior del Decreto 2132 de 1976. Al contrario. El estatuto recientemente expedido tiene operancia inmediata desde su promulgación en el "Diario Oficial". Por consiguiente, el yerro que trata de corregir el Gobierno, en sentir del Procurador, y que corrige con la desafectación de la suspensión, no existe. Desde un principio, *ab initio,* el nuevo estatuto está desafectado de toda suspensión.

VI. Además, como lo sostuvo la Corte en la precitada sentencia de 19 de enero de 1978, declaratoria de la inexequibilidad del Decreto 2608 de 1977, contentivo del anterior estatuto, la regulación de la carrera docente y su aplicación son materia extraña al estado de sitio vigente, ya que no es válido el ejercicio de la facultad del artículo 121, cuando recae sobre cuestiones ajenas a la situación de desorden al expedir medidas que en nada contribuyen a la restauración de la normalidad.

Se tiene, pues, que con el decreto en revisión el Gobierno Nacional no ha interpretado bien las facultades constitucionales a que se refiere el artículo 121 de la Constitución. Porque ha dictado un decreto para *suspender* la *suspensión* (valga la frase), de un estatuto civil que ninguna relación tiene con la situación de estado de sitio actualmente imperante. Estatuto civil, el contenido en el Decreto-ley número 2277 de 1979, vigente antes y después del Decreto legislativo que se revisa, el número 2366 de 1979. Porque la potestad que en virtud de la legalidad marcial ostenta el Presidente de la República lo habilita solo para suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio que estén en vigencia, pero no para suspender disposiciones futuras o leyes por venir.

Por lo demás, las disposiciones de estado de sitio —por naturaleza *suspensivas* de normas permanentes preexistentes—, no son susceptibles a su turno de *suspensión* por el Ejecutivo sino de *derogación*. Por último, debe advertirse la extraña circunstancia de que el Decreto que se revisa carece por completo de parte considerativa, lo que menos permite a la Corte establecer la conexidad existente, o que pudiera existir, entre el motivo o motivos que lo inspiraron y la recuperación del orden público.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia declara INEXEQUIBLE el Decreto legislativo número 2366 de 1979, "por el cual se dictan medidas de orden público", enviado por la Presidencia de la República para su revisión constitucional.

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

José María Esguerra Samper
Presidente.

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

Nicolás Pájaro Peñaranda
Secretario.

Salvamento de voto.

REF.: Decreto 2366 de 1979. Revisión constitucional expediente número 764 (103-E).

Con todo respeto manifestamos nuestro desacuerdo con el criterio mayoritario de la Corte, en cuanto considera inexequible el Decreto 2366 de septiembre 29 de 1979, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades del artículo 121 de la Constitución.

El decreto en estudio tiene como finalidad inequívoca la de garantizar y respaldar la plena vigencia del Decreto-ley número 2277 de septiembre 14 de 1979, dictado por el mismo Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso, mediante la Ley 8ª de 1979, y "por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente".

En efecto, la norma en revisión se limita a declarar que este Decreto-ley número 2277 —o sea el nuevo Estatuto Docente—, "constituye excepción a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto legislativo número 2132 de 7 de octubre de 1976" según el cual "mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos..." de la carrera docente, y de las carreras administrativa, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular (artículos 2º y 3º).

El Gobierno, como guardián del orden público alterado suspendió en octubre de 1976 el Estatuto Docente vigente en ese entonces, pero más tarde el mismo Gobierno, como legislador especialmente facultado, expidió en septiembre del presente año —dentro del mismo estado de sitio— un nuevo Estatuto Docente que el mismo Gobierno, esta vez en la órbita del artículo 121 de la Carta, considera ahora compatible con el estado de sitio, tal como lo declara en el decreto que se estudia. El Gobierno, por tanto, solo está siendo consecuente consigno mismo y únicamente está conciliando su actividad normativa, de diferente origen y en momentos distintos, en cuanto pudiera entendérsela contradictoria.

O sea que el decreto en revisión no tiene otro objetivo que el de restablecer la carrera docente, con nueva reglamentación, en cuanto ésta pudiera estar afectada por la anterior suspensión; o sea que con base en el artículo 121, se pretende suspender su suspensión, derogar su interrupción, dispuesta desde 1976 por otra norma de igual categoría, pues bien puede considerarse que ella afectaba también al nuevo estatuto.

¿Era esto necesario o puede sostenerse que se trata de una declaración inocua ya que el Decreto-ley número 2277 de 1979 no pudo haber nacido suspendido en virtud del Decreto 2132 de 1976?

Nos inclinamos a pensar, al igual que la mayoría de la Corte, que la aclaración no era estrictamente necesaria ya que una norma de estado de sitio no puede tener la virtualidad de impedir que en el futuro se legisle válidamente sobre determinada materia. No compartimos, por tanto, el punto de vista de quienes sostienen que el Decreto extraordinario número 2277 de 1979 nació suspendido, pese a haber sido dictado por el mismo Gobierno en uso de facultades extraordinarias, en virtud de que ese mismo Gobierno, en uso de las facultades del artículo 121 de la Carta, había suspendido en 1976 el Estatuto Docente vigente en esa época. No se puede suspender lo que no existe porque, entre otras razones, es imposible determinar de antemano y a *priori* la incompatibilidad de una norma aún inexistente con el estado de sitio.

Pudo, por tanto, no haber sido estrictamente indispensable esta aclaración —conforme lo sostiene el fallo—, pero de allí no se sigue la inexequibilidad, ya que evidentemente se trata de una elucidación necesaria, en materia opinable, y de todos modos aconsejable, conveniente y fruto de plausible intención.

La misma Sala Constitucional de la Corte no fue unánime en cuanto a la apreciación jurídica de la suspensión decretada en 1976, de su alcance material y temporal, pues al paso que hay quienes sostienen que el nuevo Estatuto Docente rige sin limitaciones, sin necesidad de aclaración alguna, otros Magistrados han opinado razonadamente que el nuevo estatuto nació suspendido. Frente a esta duda, insoslayable y reflexiva, el decreto en estudio resulta oportuno.

Consideramos, en consecuencia, que el Decreto en cuestión es exequible en cuanto pretende restablecer garantías que pudieran considerarse viciadas, y en cuanto suspende medidas restrictivas o represivas, adoptadas dentro del mismo estado de sitio en cuyas facultades especiales se apoya también ahora el Gobierno, necesariamente, con el sano propósito de reinstaurar derechos y prerrogativas cuya vigencia es discutible.

Finalmente, en cuanto a la conexidad entre la norma en cuestión y el orden público alterado, la consideramos evidente, axiomática —objetivamente hablando— pues su única finalidad posible es la de limitar los inciertos alcances represivos de otro decreto, también de estado de sitio, aún vigente. Si este decreto original fue dictado válidamente en uso de las atribuciones del artículo 121, el decreto que pretende limitarlo, suspenderlo o derogarlo parcialmente para restablecer derechos y garantías, ostenta por definición esa misma conexidad con el orden público turbado.

Conviene observar, por último, que los decretos de estado de sitio no requieren siempre para su validez de una motivación explícita, y menos en casos como el presente, en el cual resulta evidente a primera vista la necesaria conexidad entre la medida y el estado de excepción.

Estas son las razones por las cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria de la Corte, en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra.

Fernando Uribe Restrepo, Fabio Calderón Botero, Pedro Elías Serrano Abadía, Germán Giraldo Zuluaga, Fernando Rojas Otálora, Juan Manuel Gutiérrez L., Jerónimo Argáez Castello.

Salvamento de voto del Magistrado, doctor Luis Sarmiento Buitrago, respecto de la constitucionalidad del Decreto 2366 de 1979.

Antecedentes:

1º Por medio del Decreto legislativo número 2131 de 1976 (octubre 7), se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional; esta situación de legalidad marcial subsiste hasta ahora, puesto que no se ha declarado restablecida la normalidad jurídica.

Entre los considerandos de este decreto se anota el siguiente:

"Que diversos sindicatos de entidades estatales y descentralizadas han hecho pública su decisión de llevar a cabo paros de solidaridad con el que ilegalmente se realiza en el Sistema Nacional de Salud".

2º En la misma fecha fue expedido el Decreto legislativo número 2132 de 1976 (octubre 7), en que se dispone:

"Artículo 2º Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en la Carrera Administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas o en reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce. La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento.

"Artículo 3º Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras".

Quedaron, pues, desde la expedición de ese decreto suspendidas "las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos" de la carrera docente, sin que hasta la fecha del decreto que ahora se revisa haya tenido modificación tal suspensión.

El Decreto 2132 fue encontrado ajustado a la Constitución por la Corte Suprema en virtud de la relación de causalidad con la turbación del orden.

3º Posteriormente, el Gobierno dictó el Decreto extraordinario número 128 de 1977 (enero 20), "por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación", con fundamento en las facultades que le confirió el Congreso por medio de la Ley 43 de 1975 (diciembre 11).

4º Por medio del Decreto legislativo número 2608 de 1977 (noviembre 17), el Gobierno dispuso: "Artículo 1º Suspéndese la vigencia del De-

creto extraordinario número 128 de 20 de enero de 1977".

En sentencia de fecha 19 de enero de 1978 la Corte declaró inexequible este decreto, entre otras razones porque "no se presenta la indispensable relación de causalidad entre esta situación anormal y la necesidad de suspensión, todo lo cual contraría el principio contenido en el artículo 121 de la Carta".

Por consiguiente, el Decreto-ley número 128 de 1977 quedó en plena vigencia por no haberse hallado constitucional su suspensión.

5º Es de observar que en el Decreto 128 se contempla esta norma:

"Artículo 38. (Transitorio). La División de Escalafón y Carrera Docente de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación cumplirá las funciones que actualmente tiene asignadas hasta evacuar los negocios pendientes, radicados antes de la expedición del presente Decreto. Las providencias que se produzcan llevarán la firma de los Jefes de la Oficina Jurídica y de la División de Escalafón y Carrera Docente, y no será necesario el concepto previo de las Juntas Nacionales para la clasificación de personal en los escalafones de enseñanza primaria y secundaria, *ni tampoco para la suspensión o exclusión del mismo.*

"Parágrafo. A partir de la expedición del presente Decreto, las nuevas solicitudes se tramitarán a través de las Juntas Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Distrital de Escalafón".

6º Por medio del Decreto legislativo número 2663 de 1977, invocando también facultades de estado de sitio, se exceptuó de la suspensión decretada en el 2608, el artículo 38 transcrito antes. Es decir, que el Estatuto Docente contenido en el Decreto 128 quedó vigente en su totalidad, tanto por la sentencia de inexequibilidad de la Corte como por la reiteración respecto del artículo 38.

Este Decreto 2663 fue declarado exequible en sentencia de fecha 29 de septiembre de 1977.

7º Concretando la situación jurídica hasta este momento, o sea hasta la expedición del Decreto 2366 que se revisa, se tiene que la suspensión de "las normas concernientes a los derechos, garantía y demás efectos de la carrera docente", hecha por el Decreto legislativo número 2132 de 1976, está vigente ya que no ha sido modificada por norma de igual categoría, y que el Estatuto Docente contenido en el Decreto-ley número 128 de 1977 estuvo vigente, sin suspensión alguna, hasta la expedición del Decreto-ley número 2277 de que en seguida se habla.

8º Finalmente, el Congreso, por medio de la Ley 8ª de 1979, facultó al Gobierno para dictar normas sobre ejercicio de la profesión docente. En desarrollo de estas facultades el Presidente de la República expidió el Decreto-ley número 2277 de 1979 (septiembre 14), "por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente", que reglamenta íntegramente la materia y en su último artículo (82) dice: "El presente Decreto deroga el Decreto extraordinario número 128 del 20 de enero de 1977 y demás disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación, salvo en lo dispuesto por el artículo 76 del presente Decreto". (El artículo 76 se refiere a efectos fiscales).

El Decreto-ley número 128 de 1977 fue válidamente derogado por el Decreto-ley número 2277 de 1979, porque en derecho las situaciones jurídicas se deshacen en la misma forma en que se hacen.

9º Empero, ¿la suspensión de las garantías de la carrera docente decretada por el Decreto legislativo número 2132 de 1976, subsiste todavía? La respuesta es afirmativa, porque una norma de estado de sitio no puede ser derogada o modificada por el legislador ordinario (Congreso Nacional) o extraordinario (Presidente con facultades extraordinarias), puesto que la conservación y el restablecimiento del orden público durante el estado de sitio han sido encomendados al Presidente de la República, con exclusión del Congreso, mientras subsistan la conmoción interior o la guerra exterior.

No habría mayor absurdo en un estado de derecho que la coexistencia de dos legisladores durante un estado de legalidad marcial: el Presidente dictando normas para restablecer la normalidad y el Congreso de la República derogándolas o modificándolas. Esto es inconcebible.

Al Presidente de la República encomienda la Constitución "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (artículo 120-7), esta función debe cumplirla con sujeción a las leyes o con las facultades que el legislador le otorgue expresamente. Pero cuando la anormalidad supera las posibilidades legales y aún las leyes resultan incompatibles con el orden público, la propia Carta autoriza al Presidente para dictar las medidas necesarias por medio de decretos de carácter obligatorio y aun para suspender las leyes incompatibles con el restablecimiento del orden, mediante la declaración de estado de sitio (artículo 121).

El Congreso puede funcionar en sesiones ordinarias o puede reunirse por convocatoria del Presidente, durante el estado de sitio, y desde luego cumplir su atribución esencial de legislar. Pero la legislación del Congreso no puede modificar, mucho menos derogar, las normas expedidas por el Presidente para conservar o restablecer el orden público. Las órbitas son distintas y perfectamente delimitadas; durante el estado de sitio el Presidente dicta las normas que considere conducentes al restablecimiento del orden, sin que el Congreso pueda interferirlo en manera alguna. Del orden público responde el Presidente con exclusión del legislador, durante el estado de sitio; lo contrario sería absurdo, por el caos que se originaría.

Cosa distinta es la responsabilidad que incumbe al Presidente por el uso indebido o excesivo de las facultades del artículo 121.

Y si el legislador ordinario no puede interferir, derogando o siquiera modificando la legislación transitoria de estado de sitio con la legislación permanente del tiempo de paz, mucho menos puede hacerlo el legislador extraordinario con facultades legales porque el Congreso no puede conceder facultades para legislar respecto de lo que le está prohibido hacer.

Ni se aduzca que es una misma persona, el Presidente de la República, la que expide las normas como legislador extraordinario, unas para los tiempos de paz de carácter permanente, y otras para la perturbación del orden de carácter transitorio, ya que la forma de legislar con facultades extraordinarias o con facultades del estado de sitio, es diferente: con las primeras el Gobierno procede con la firma de uno de sus Ministros y el decreto es obligatorio (artículo 157); con las segundas los decretos deben llevar la firma de todos los Ministros para que sean obligatorios (artículo 121); en tiempo de paz la voluntad del Congreso limita las normas, en la conmoción el límite es la causa de la perturbación y la necesidad de restablecer el orden; con unas se deroga o modifica la legislación preexistente; con las otras solamente pueden suspenderse las incompatibles con la perturbación, etc.

En conclusión, una norma expedida por el Congreso o a su nombre, no puede modificar otra norma de estado de sitio porque el Presidente es legislador exclusivo del estado de excepción y no hay otro legislador para ese estado.

Estando, por tanto, vigente la suspensión de las garantías y derechos de la carrera docente, establecida por el Decreto legislativo número 2132 de 1976, solamente por medio de otro acto de igual naturaleza puede modificarse.

En conclusión, el Decreto extraordinario número 2277 no puede por sí mismo levantar la suspensión decretada por el artículo 3º del Decreto 2132 de 1976; es necesario que otro decreto de estado de sitio levante la suspensión de las garantías inherentes a la carrera docente, mientras impere la legislación de emergencia política, lo que se hace por medio del decreto que se estudia.

Por estas razones, la Corte Suprema de Justicia considera que es constitucional el Decreto legislativo número 2366 de 1979.

Fecha, ut supra.

Luis Sarmiento Buitrago, Humberto Murcia Ballén, José Eduardo Gnecco C., Luis Enrique Romero Soto, Dante L. Fiorillo Porras.

INDICE GENERAL

Pág.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Demandante: Horacio Perdomo Parada.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: Decreto 1313 de 1978.
Sentencia: 1º de febrero de 1979.
Exequibilidad del 1º y 2º incisos del artículo 5º del Decreto 1313 de 1978, así como su artículo 9º, e inexequibilidad del 3º inciso del artículo 5º 8

REFORMA CONSTITUCIONAL.

Demandante: Bernardo Elejalde Toro.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1968.
Sentencia: 13 de febrero de 1979.
Inhibición de la Corte por ineptitud de la demanda 12

REFORMA CONSTITUCIONAL.

Demandante: César Castro Perdomo.
Ponente: doctor Antonio Alvira Jácome.
Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1968.
Sentencia: 13 de febrero de 1979.
Inhibición de la Corte por ineptitud de la demanda 15

CUANDO AL PROFERIRSE SENTENCIA EN UN PROCESO CIVIL EXISTA OTRA CLASE DE PROCESO QUE AFECTE LA PRIMERA.

Demandante: Agustín Castillo Zárate.
Ponente: Hernando Tapias Rocha.
Norma acusada: artículo 170 Decreto 1400.
Sentencia: 13 de febrero de 1979.
La Corte se abstiene de decidir en el fondo de la demanda por ineptitud sustantiva 21

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS.

Demandante: Héctor Raúl Corchuelo Navarrete.
Ponente: doctor Hernando Tapias Rocha.
Norma acusada: artículo 20 de la Ley 52 de 1977.
Sentencia: 15 de febrero de 1979.
Inexequibilidad del artículo 20 de la Ley 52 de de 1977 24

POSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE LA CAMARA DE REPRESENTANTES PUEDA DELEGAR O NO SU FUNCION FISCALIZADORA DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO QUE DEBE PRESENTAR AL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION.

Demandante: José Ruiz Moreno.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: Ley 20 de 1975, artículo 56.
Sentencia: 15 de febrero de 1979.
Inexequibilidad del artículo 56 de la Ley 20 de 1975 27

LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESION CONSAGRADA EN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Demandante: Agustín Castillo Zárate.
Ponente: doctor Antonio Alvira Jácome.
Norma acusada: Ley 51 de 1975, artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º y 10.
Sentencia: 26 de febrero de 1979.
Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 51 de 1975 31

DEL INSTITUTO ELECTRONICO DE IDIOMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

Demandante: Gerardo Enrique López Chavez.
Ponente: doctor Antonio Alvira Jácome.
Norma acusada: literal a) del artículo 3º y del artículo 7º del Decreto 1539 de 1978.
Incompetencia de la Corte para conocer de la demanda 36

Pág.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - CLASIFICACION DE SUS CARGOS.

Demandante: José Ruiz Moreno.
Ponente: doctor Antonio Alvira Jácome.
Norma acusada: literales b), c), d), el inciso final del artículo 11 del Decreto 720 de 1978 y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto-ley número 1314 de 1978.
Sentencia: 1º de marzo de 1979.
Exequibilidad de los literales b), c), d), el inciso final del artículo 11 del Decreto-ley número 720 de 1978 y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto-ley número 1314 de 1978 39

REMISION DE PRESOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA.

Revisión Constitucional del Decreto 18 de 1979.
Ponente: doctor Hernando Tapias Rocha.
Sentencia: 26 de febrero de 1979.
Exequibilidad del Decreto legislativo número 18 de 12 de enero de 1979, salvo la frase "y robo de automotores" contenida en su artículo 1º, la cual se declara inexequible 51

Salvamento de voto del Magistrado Gustavo Gómez Velásquez, adhiere al anterior salvamento de voto el doctor Jesús Bernal Pinzón. 54

Salvamento de voto del doctor José María Velasco Guerrero 55

Salvamento de voto de los doctores: Juan Manuel Gutiérrez, Jerónimo Argáez, José Eduardo Gnecco, Juan Hernández, Hernando Rojas, José María Esguerra y Alvaro Luna 56

MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Demandante: Alvaro Guerrero Castillo.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: artículo 15 del Decreto extraordinario número 2218.
Sentencia: 15 de marzo de 1979.
Inexequibilidad del artículo 15 del Decreto 2218 de 1978 58

FRENO AL AVANCE DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 402 de 1979.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Sentencia: 19 de abril de 1979.

Pág.

Exequibilidad del Decreto legislativo número 402 de 1979, con la única excepción de las palabras "destruidas o" del artículo 1º del mencionado decreto 61

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José María Velasco y Juan Hernández 65

Salvamento de voto del Magistrado Ricardo Uribe Holguín 66

Salvamento de voto del Magistrado Fernando Uribe Restrepo 66

PRESTACIONES DE LOS MAESTROS Y PROFESORES NACIONALES. CONGELACION DE LAS PRIMAS DE ALIMENTACION Y ALOJAMIENTO.

Demandante: Jorge Lucas Tolosa Cañas.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: Decreto 2952 de 1968.
Sentencia: 26 de abril de 1979.
Inhibición de la Corte, por sustracción de materia 67

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José María Esguerra, Luis Sarmiento, Fernando Uribe, Alvaro Luna, Jerónimo Argáez, Juan Hernández, Juan Manuel Gutiérrez, Ricardo Uribe, José Eduardo Gnecco 69

Salvamento de voto del Magistrado doctor Gonzalo Vargas R. 73

Salvamento de voto del Magistrado doctor Gustavo Gómez Velásquez 76

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS DE COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES.

Demandante: Bernardo Carreño Varela.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículo 78 de la Ley 52 de 1977.
Sentencia: 17 de mayo de 1979.
Exequibilidad del artículo 78 de la Ley 52 de 1977 80

REVESTIMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Demandante: Rafael Beltrán Romero.
Ponente: doctor Jaime Bernal Cuéllar.
Norma acusada: Ley 16 de 1968 en la parte final del numeral 4º del artículo 20 y los artículos 94, 95 y 96 del Decreto 250 de 1970.

Pág.

Sentencia: 10 de mayo de 1979.
1º Exequibilidad de la parte final del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968.
2º Exequibilidad de los artículos 94, 95 y 96 del Decreto extraordinario número 250 de 1970 . 83

Salvamento de voto de los doctores Juan Manuel Gutiérrez y Ricardo Uribe 89

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL.

Demandante: Miguel Angel Marín Vanegas.
Ponente: doctor Jaime León Bernal Cuéllar.
Norma acusada: artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 22 del Decreto 2011 de 1976.
Sentencia: 10 de mayo de 1979.
Exequibilidad de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 22 del Decreto 2011 de 1976
Inexequibilidad del artículo 22 del Decreto 2011 de 1976 91

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: José Eduardo Gnecco C., Juan Hernández, Jerónimo Argáez, Fernando Uribe y José María Velasco Guerrero 97

AUMENTO DE CUANTIA DE LAS PENSIONES DEL RAMO DOCENTE.

Demandante: Javier Valderrama.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: Decreto legislativo número 309 de 1958, artículo 3º.
Sentencia: 21 de junio de 1979.
Inhibición para pronunciamiento de fondo sobre constitucionalidad del artículo 3º del Decreto 309 de 1958 99

DECLARACION DE PERTENENCIA CONTRA LAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO.

Demandante: Oscar José Uribe Montoya.
Ponente: doctor Jaime Bernal Cuéllar.
Norma acusada: parte final del numeral 4º del artículo 413 del Decreto 1400 de 1970.
Sentencia: 28 de junio de 1979.
Estése a lo decidido por la Corte en sentencia de 6 de mayo de 1971 y 16 de noviembre de 1978 101

DE LOS MONOPOLIOS. ARTICULO 31 DE LA CONSTITUCION.

Demandante: Guillermo Reyes Ramírez.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículo 390 de la Ley 9ª de 1979.
Sentencia: 28 de junio de 1979.
La Corte ordena estarse a lo resuelto en sentencia de 28 de junio de 1979 103

LIBERTAD DE TRABAJOS. MONOPOLIOS. LIBERTAD DE EMPRESA.

Demandante: Celso Jaime Erasso Ortega.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: artículo 390 de la Ley 9ª de 1979.
Sentencia: 28 de junio de 1979.
Exequibilidad del artículo 390 de la Ley 9ª de 1979 104

ESTIMULOS A LA INDUSTRIA DEL TURISMO.

Demandante: Fernando Londoño Hoyos.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: literal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968.
Sentencia: 24 de julio de 1979.
Exequibilidad del literal c) del artículo 21 de la Ley 60 de 1968 106

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO.

Demandante: Leonardo Celis Burgos.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: Ley 61 de 1978.
Sentencia: 14 de agosto de 1979.
Exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, con sus parágrafos 1º y 2º, 8º, 9º, 10, con excepción del aparte que en su literal b) dice: " ... en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo a (sic) las normas que sobre utilización del suelo se establecen en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá", y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 61 de 1978, y declara inexequibles los artículos 4º, 5º, 6º y 7º y el aparte ya indicado en la letra b) del artículo 10 de la misma ley 111

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Fernando Uribe, Gustavo Gómez, Juan Hernández, Gonzalo Vargas, Ricardo Uribe, Miguel Lleras, José María Esguerra, José María Velasco y Alvaro Luna 118

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO.

Demandante: Liliam Suárez Melo.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: artículos 1º, 2º, 3º, el segundo

Pág.

parágrafo de éste, 4º, 5º, 6º, 9º y 10, literales b) y c), de la Ley 61 de 1978.
Sentencia: 14 de agosto de 1979.
La Corte en fallo de la misma fecha, examinó totalmente la constitucionalidad del articulado de la Ley 61 de 1978 y en el mismo hizo un pronunciamiento definitivo sobre tal cuestión. .. 122

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y SISTEMA NACIONAL DE SALUD.

Demandante: Luis Alfonso Velasco Parrado.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: Ley 9 de 1973, artículo 2º literal e), en la parte que dice: "elaborar el estatuto de personal", y el artículo 2º del Decreto 356 de 1975 en la parte que dice: " ... y el personal que en ellas labora está sujeto a la situación legal y reglamentaria de los empleados públicos".
Sentencia: 14 de agosto de 1979.
Estése a lo resuelto en sentencia de febrero 17 de 1976, que declaró exequible el literal c) artículo 2º de la Ley 9ª de 1973.
Exequibilidad del artículo 2º literal e) del Decreto-ley número 356 de 1975 125

JUSTICIA PENAL MILITAR.

Demandante: José Ríos Trujillo.
Magistrado ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículos 284, 285, 345, 346, 347, 348 y 349 del Decreto legislativo número 0250 de 1958 y el artículo 8º del Decreto 2347 de 1971.
Sentencia: 14 de agosto de 1979.
La Corte ordena estar a lo resuelto en sentencia de 20 de septiembre de 1973 128

Salvamento de voto del Magistrado doctor Miguel Lleras Pizarro 128

EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO - SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA Y SU VINCULACION CON EL MINISTERIO DE HACIENDA.

Demandante: Fernando Alonso Paredes.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: artículo 38 Decreto 080 de 1976.
Sentencia: 6 de septiembre de 1979.
Exequibilidad de los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974 y el artículo 38 del Decreto-ley número 080 de 1976 132

Pág.

Salvamento de voto del doctor José Eduardo Gnecco Correa 137

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO - SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA.

Demandante: Fernando Alonso Paredes.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículo 3º en su punto 3.5 del número romano III del Decreto-ley número 080 de 1976 y subsidiariamente los literales j) y k) de la Ley 28 de 1974.
Sentencia: 6 de septiembre de 1979.
Exequibilidad del punto 3.5 del número romano III del artículo 3º del Decreto 080 de 1976.
En cuanto a los literales j) y k) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974, estése a lo resuelto en sentencia de esta misma fecha 138

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

Demandante: Helmer Zuluaga Vargas.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: Ley 14 de 1979.
Sentencia: 24 de septiembre de 1979.
Exequibilidad de la Ley 14 de 1979 144

Salvamento de voto del Magistrado doctor Miguel Lleras Pizarro 153

Salvamento de voto del Magistrado doctor Luis Carlos Sáchica 156

Salvamento de voto del Magistrado doctor Héctor Gómez Uribe 157

Aclaración de voto del Magistrado doctor Gustavo Gómez Velásquez 157

Salvamento de voto del Magistrado doctor José María Esguerra Samper 159

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

Demandante: Manuel Pachón.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículo 2º de la Ley 14 de 1979. Remite a sentencia del 24 de septiembre de 1979.
Sentencia: 27 de septiembre de 1979 161

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

Demandante: Helmer Zuluaga Vargas.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: Ley 14 de 1979.
Sentencia: 27 de septiembre de 1979.
La Corte ordena a remitirse a sentencia del 24 de septiembre de 1979 166

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

Demandante: Helmer Zuluaga Vargas.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.

Pág.

Norma acusada: Ley 14 de 1979.
Sentencia: 27 de septiembre de 1979.
Remite a sentencia del 24 de septiembre de 1979 ... 172

REMUNERACION, REGIMEN PRESTACIONAL Y ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Demandante: Alfonso Tamayo Tamayo.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: artículos 5º, 16 del Decreto 1653 de 1977, el artículo 34 del Decreto 1652 de 1977, los artículos 23 literal a), 24 literal c) y 133 del Decreto 1651 de 1977 y el artículo 2º del Decreto 1313 de 1978.
Sentencia: 10 de octubre de 1979.
Exequibilidad de las normas acusadas ... 178

REVISION DE CONSTITUCIONALIDAD. DECRETO CON BASE EN EL ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION NACIONAL SOBRE CESE COLECTIVO DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 2062 de 1979.
Ponente: doctores Luis Carlos Sáchica y Alvaro Luna Gómez.
Sentencia: 10 de octubre de 1979.
Exequibilidad de los artículos 1º, 3º, 4º y 5º e inexequible su artículo 2º del Decreto 2062 de 1979 ... 182

Salvamento de voto de los doctores Gonzalo Vargas R., Gustavo Gómez Velásquez y José María Velasco Guerrero ... 186

Salvamento de voto de los doctores Juan Hernández Sáenz y Juan Manuel Gutiérrez L. ... 187

Aclaración de voto de los doctores Luis Carlos Sáchica, José Eduardo Gnecco Correa y Humberto Murcia ... 190

Salvamento de voto del doctor Miguel Lleras Pizarro ... 189

PROTECCION DE LA NIÑEZ.

Demandante: José Pablo Navas Prieto.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Norma acusada: artículo 16 de la Ley 7ª de 1979.
Sentencia: 29 de octubre de 1979.
Exequibilidad del artículo 16 de la Ley 7ª de 1979 ... 191

Pág.

REFORMA DE LA CONSTITUCION.

Demandante: Bernardo Elejalde Toro.
Ponente: doctor Conjuez Alfonso Suárez de Castro.
Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1968.
Sentencia: 16 de octubre de 1979.
Exequibilidad del Acto legislativo número 1 de 1968 ... 194

Salvamento de voto del doctor Gustavo Gómez V. ... 198

Salvamento de voto de los doctores Fernando Uribe, Alvaro Luna, José María Velasco ... 210

ENVIO DE PROCESADOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 2289 de 1979.
Magistrado ponente: doctor Miguel Lleras Pizarro.
Sentencia: 5 de noviembre de 1979.
Inexequibilidad del Decreto legislativo número 2289 de 1979 ... 215

Adición de voto del doctor Miguel Lleras Pizarro ... 218

Salvamento de voto de los doctores José María Esguerra Samper, Humberto Murcia, Romero Soto, Luis Carlos Sáchica, Sarmiento Buitrago y Gonzalo Vargas R. ... 220

PROCURADORES AGRARIOS.

Demandante: Rodrigo Noguera Laborde.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma demandada: artículo 12 de la Ley 135 de 1961.
Sentencia: 5 de noviembre de 1979.
Inexequibilidad dentro del texto del artículo 12 de la Ley 135 de 1961 las disposiciones que dicen, en su primer inciso, " ... oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria", y en el inciso segundo, la que dice: " ... para períodos de dos años" ... 223

CONDENA IN GENERE - CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

Demandante: León Sánchez Mesa.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: inciso 1º y total del inciso 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

Pág.

Sentencia: 29 de octubre de 1979.
Exequibilidad de los incisos 1º en la parte demandada y 2º del artículo 308 del Código de Procedimiento Civil ... 226

Salvamento de voto de los doctores Murcia Ballén, Gnecco C., Velasco G., Calderón Botero, Argáez C., Gómez V., Alberto Ospina, Gutiérrez L., Serrano A. ... 228

EL AHORRO PRIVADO COMO ACTIVIDAD PERMANENTE.

Demandante: Enrique Camilo Noguera.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: artículo 474 ordinal 3º del Código de Comercio.
Sentencia: 29 de octubre de 1979.
Exequibilidad del artículo 474 ordinal 3º del Código de Comercio (Decreto-ley número 410 de 1971) ... 231

CESE DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 2063 de 1979.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Sentencia: 10 de octubre de 1979.
Exequibilidad del Decreto legislativo número 2063 de 1979 ... 234

Salvamento de voto del Magistrado doctor Miguel Lleras Pizarro ... 237

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Hernández Sáenz y Gutiérrez Lacouture ... 239

PENSION ALIMENTARIA.

Demandante: Carlos Fradique Méndez.
Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Norma acusada: artículos 78 y 79 de la Ley 83 de 1946.
Sentencia: 7 de noviembre de 1979.
La Corte se abstiene de fallar de fondo la demanda a que se refiere la providencia ... 241

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Miguel Lleras Pizarro, Luis Sarmiento Buitrago, Ricardo Uribe Holguín, Gonzalo Vargas R. 244

Salvamento de voto de los doctores Hernández S., Gutiérrez L., Esguerra S., Gómez V., Gnecco C., Luna G., Uribe Restrepo, Argáez C. ... 245

Explicación de voto del conjuez Guillermo A. Benavides P. ... 246

Pág.

EXTRALIMITACION PRESIDENCIAL EN FACULTADES CONCEDIDAS POR EL CONGRESO.

Demandante: Leticia Margarita Gómez.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: artículo 4º del Decreto 1249 de 1974.
Sentencia: 19 de noviembre de 1979.
Exequible la parte acusada del artículo 4º del Decreto 1249 de 1974 ... 247

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES.

Demandante: José A. Pedraza.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas Rubiano.
Norma acusada: artículo 5º del Decreto legislativo número 0250 de 1958, artículo 1º de la Ley 141 de 1961 y el Decreto 2782 de 1965.
Sentencia: 15 de noviembre de 1979.
Mientras estuvieron vigentes el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1968 y el Decreto 2782 de 1965 quebrantaron la Constitución Política Colombiana. El artículo 1º de la Ley 141 de 1961 es inexequible en cuanto adoptó como norma legal permanente el artículo 5º del Decreto 250 de 1958 ... 251

Salvamento de voto de los doctores Sáchica, Velasco G., Serrano A., Romero S., Ospina B., Giraldo Z., Calderón B., Fiorillo P., Rojas Otálora, Gómez U., Murcia B., Bernal C. ... 257

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Demandante: Javier Serna B.
Ponente: doctor Gonzalo Vargas R.
Norma acusada: artículo 25 del Decreto-ley número 623 de 1974.
Sentencia: 15 de noviembre de 1979.
Mientras estuvo vigente la parte final del artículo 25 del Decreto-ley número 623 de 1974, sobre la creación de un fondo especial sobre la Superintendencia de Industria y Comercio, con destino al funcionamiento de dicha entidad quebrantó la Constitución Nacional ... 260

Salvamento de voto de los doctores Velasco G., Serrano A., Romero S., Ospina Botero, Giraldo Z., Calderón B., Fiorillo P., Rojas O., Gómez U., Murcia B., Bernal P. ... 265

JUSTICIA PENAL MILITAR.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo

Pág.

número 2482 de 1979. Se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.
Ponente: doctor Miguel Lleras Pizarro.
Sentencia: 3 de diciembre de 1979.
Es inexequible por inconstitucional el Decreto legislativo número 2482 de 9 de octubre de 1979, por el cual se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar 267

Salvamento de voto del doctor Juan Hernández Sáenz y el doctor Luis Sarmiento Buitrago ... 273

Aclaración de voto del doctor Fiorillo Porras. 274

Aclaración de voto del doctor Luis Carlos Sáchica 275

Aclaración de voto de los doctores Reyes E., Lleras P., Velasco G., y Gómez V. 275

ACTIVIDADES ANORMALES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

Revisión constitucional del Decreto legislativo número 2540 de 1979, por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto 2062 de agosto 27 de 1979.

Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica.
Exequibilidad del Decreto 2540 de 1979 "por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto 2062 de agosto 27 de 1979" 277

Salvamento de voto del doctor Miguel Lleras Pizarro 280

Pág.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Demandante: Alvaro Copete Lizarralde.
Ponente: doctor Luis Sarmiento Buitrago.
Sentencia: 11 de diciembre de 1979.

Exequibilidad de los artículos 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, 37, 39 y 58 de la Ley 20 de 1975 282

Salvamento de voto de los doctores Miguel Lleras Pizarro, Luis Carlos Sáchica, Alvaro Luna Gómez, Jerónimo Argáez Castello, Alfonso Reyes E., Fernando Uribe Restrepo, Gonzalo Vargas R. y Juan Hernández S. 293

ESTATUTO DOCENTE.

Revisión Constitucional del Decreto legislativo número 2366 de 1979.
Magistrado ponente: doctor Gonzalo Vargas R.
Sentencia: 6 de diciembre de 1979.
Inexequibilidad del Decreto legislativo número 2366 de 1979 296

Salvamento de voto de los Magistrados doctores: Uribe R., Calderón B., Serrano A., Giraldo Z., Rojas O., Gutiérrez L., Argáez C. 298

Salvamento de voto de los doctores Sarmiento B., Murcia B., Gnecco C., Romero S., Fiorillo P. 299

INDICE ALFABETICO DE MATERIAS ANALIZADAS

	Fecha Sentencia	*Ponente*	*Pág.*
Actividades anormales en el Ministerio de Hacienda.	Noviembre 26/79	Dr. Sáchica	277
Aumento de cuantía de las pensiones de los servidores del ramo docente	Junio 21/79	Dr. Vargas	99
Banco Central Hipotecario. Sociedad de Economía Mixta	Septiembre 6/79	Dr. Sarmiento	138
Cese de actividades en el Ministerio de Hacienda.	Octubre 10/79	Dr. Sáchica	243
Condena in genere. - Código de Procedimiento Civil	Octubre 29/79	Dr. Vanegas	226
Contraloría General de la República - Clasificación de sus cargos.			
Nomenclatura, escalas de remuneración de los empleos en la Contraloría General de la República	Marzo 1/79	Dr. Alvira	39
Código de Justicia Penal Militar	Diciembre 3/79	Dr. Lleras	267
Cuando al proferirse sentencia en un proceso civil exista otra clase de proceso que afecte la primera	Febrero 13/79	Dr. Tapias	21
De los Monopolios. - Artículo 81 de la Constitución Nacional	Junio 28/79	Dr. Sarmiento	103
Del Instituto Electrónico de Idiomas del Ministerio de Educación Nacional	Marzo 1/79	Dr. Alvira	36
Declaración de pertenencia contra las entidades de Derecho Público	Junio 28/79	Dr. Bernal	101
Defensa del Idioma Español. Pacto Andino, Tratados Internacionales, artículo 584 del Código de Comercio	Septiembre 2479	Dr. Sarmiento	144
Defensa del Idioma Español	Septiembre 27/79	Dr. Sarmiento	161
Defensa del Idioma Español	Septiembre 27/79	Dr. Sarmiento	166-172
Demanda de inconstitucionalidad parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.	Diciembre 11/79	Dr. Sarmiento	282
Envío de procesados a la Isla Prisión de Gorgona.	Noviembre 5/79	Dr. Lleras	215
Estatuto docente. Medidas de orden público. Carreras administrativa, docente, carcelaria y penitenciaria, diplomática y consular	Diciembre 6/79	Dr. Vargas	296
Estímulos a la industria del turismo	Julio 24/79	Dr. Vargas	106

	Fecha Sentencia	Ponente	Pág.
El ahorro privado como actividad permanente	Octubre 29/79	Dr. Vargas	231
El Banco Central Hipotecario. Sociedad de economía mixta y su vinculación con el Ministerio de Hacienda.	Septiembre 6/79	Dr. Vargas	132
Extralimitación presidencial en facultades concedidas por el Congreso.			
Participación del Municipio de Cajicá en explotaciones de sal	Noviembre 19/79	Dr. Vargas	247
Facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional.			
Consejo Nacional de Protección al Anciano	Mayo 10/79	Dr. Bernal	91
Fondo Especial de la Superintendencia de Industria y Comercio	Noviembre 15/79	Dr. Vargas	260
Freno al avance de la delincuencia organizada. Se tipifica como contravenciones los hechos referentes a conductas activas o pasivas del dueño poseedor o arrendatario de los predios donde existan campos o pistas de aterrizaje donde se cometan las infracciones.	Abril 19/79	Dr. Vargas	61
Instituto de Seguros Sociales. Modificación del sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías y cargos del Instituto de Seguros Sociales.	Febrero 1/79	Dr. Sáchica	8
Justicia Penal Militar	Agosto 14/79	Dr. Sarmiento ...	128
Ley Orgánica del Desarrollo Urbano	Agosto 14/79	Dr. Sáchica	111-122
Libertad de pensamiento y expresión consagrada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Libertad de escoger profesión u oficio. No se vulnera por la ley acusada	Febrero 26/79	Dr. Alvira	31
Libertad de Trabajo. - Monopolio. - Libertad de Empresa	Junio 28/79	Dr. Sáchica	104
Ministerio de Salud Pública y Sistema Nacional de Salud	Agosto 14/79	Dr. Vargas	125
Modificación de la estructura orgánica de la Dirección General de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Constitución de hipotecas a favor de la Nación por la Administración de Impuestos Nacionales para garantizar el acuerdo de pago previsto en el artículo 14 de la Ley 52 de 1977 (*Diario Oficial* número 35129 de 2 de noviembre de 1978)	Marzo 15/79	Dr. Sáchica	58
Normas sustanciales tributarias. Cuando el texto constitucional habla del Presidente debe entenderse que se refiere al "Gobierno", entidad compuesta por el Presidente y los Ministros correspondientes según el caso y materia de que se trate.	Febrero 15/79	Dr. Tapias	24

	Fecha Sentencia	Ponente	Pág.
Normas sustanciales tributarias de competencia de la Dirección de Impuestos Nacionales	Mayo 17/79	Dr. Sarmiento ...	80
Pensión alimentaria	Noviembre 7/79	Dr. Sáchica	241
Posibilidad constitucional de que la Cámara de Representantes pueda delegar o no su función fiscalizadora de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que debe presentar el Contralor General de la Nación.			
"No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento"	Febrero 15/79	Dr. Sáchica	27
Prestaciones de los maestros y profesores nacionales. Congelación de las primas de alimentación y alojamiento	Abril 26/79	Dr. Sáchica	67
Procuradores agrarios	Noviembre 5/79	Dr. Sáchica	223
Protección de la Niñez	Octubre 29/79	Dr. Sarmiento ...	191
Reforma Constitucional 1968	Octubre 16/79	Dr. Suárez	194
Reforma Constitucional. Origen de las leyes, planes y programas de desarrollo económico y social, los miembros de la Cámara de Representantes serán reelegibles indefinidamente. ..	Febrero 13/79	Dr. Sáchica	12
Reforma Constitucional	Febrero 13/79	Dr. Alvira	15
Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares ..	Noviembre 15/79	Dr. Vargas	251
Remisión de presos a la Isla Prisión de Gorgona. De hechos que atentan contra derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes.	Febrero 26/79	Dr. Tapias	51
Remuneración, régimen prestacional y administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales	Octubre 10/79	Dr. Sáchica	178
Revestimiento de facultades al Presidente de la República. Carrera Judicial	Mayo 10/79	Dr. Bernal	83
Revisión de Constitucionalidad, decreto con base en el artículo 121 de la Constitución Nacional, sobre cese colectivo de actividades en el Ministerio de Hacienda.	Octubre 10/79	Drs. Sáchica y Luna Gómez ..	182

INDICE DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE

Año	*Acto legislativo*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1968	1	Febrero 13/79	12
1968	1	Febrero 13/79	15
1968	1	Octubre 16/79	194

Año	*Decreto*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1958	250	Agosto 14/79	128
1958	250	Noviembre 15/79	251
1958	309	Junio 21/79	99
1968	2952	Abril 26/79	67
1970	250	Mayo 10/79	83
1970	1400	Febrero 13/79	21
1970	1400	Junio 28/79	101
1970	1400	Octubre 29/79	226
1971	410	Octubre 29/79	231
1971	2347	Agosto 14/79	128
1974	623	Noviembre 15/79	260
1974	1249	Noviembre 19/79	247
1975	356	Agosto 14/79	125
1976	80	Septiembre 6/79	132
1976	80	Septiembre 6/79	138
1976	2011	Mayo 10/79	91
1977	1651	Octubre 10/79	179
1977	1652	Octubre 10/79	178
1977	1653	Octubre 10/79	178
1978	720	Marzo 1/79	39
1978	1313	Octubre 10/79	178
1978	1313	Febrero 1/79	8
1978	1314	Marzo 1/79	39
1978	1589	Marzo 1/79	36
1978	2218	Marzo 15/79	58

Año	*Decreto*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1979	18	Febrero 26/79	51
1979	402	Abril 19/79	61
1979	2062	Octubre 10/79	182
1979	2063	Octubre 10/79	243
1979	2289	Noviembre 5/79	215
1979	2366	Diciembre 6/79	296
1979	2482	Diciembre 3/79	267
1979	2540	Noviembre 26/79	277

Año	*Ley*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1946	83	Noviembre 7/79	241
1961	135	Noviembre 5/79	223
1961	141	Noviembre 15/79	252
1968	16	Mayo 10/79	83
1968	60	Julio 24/79	106
1973	9	Agosto 14/79	125
1974	28	Septiembre 6/79	138
1975	20	Febrero 15/79	27
1975	20	Diciembre 11/79	282
1975	51	Febrero 26/79	31
1977	52	Febrero 15/79	24
1977	52	Mayo 17/79	80
1978	61	Agosto 14/79	111
1978	61	Agosto 14/79	122
1979	7	Octubre 29/79	191
1979	9	Junio 28/79	103
1979	9	Junio 28/79	104
1979	14	Septiembre 24/79	144
1979	14	Septiembre 24/79	161
1979	14	Septiembre 27/79	166
1979	14	Septiembre 27/79	172

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

Año	*Decreto*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1976	2011. Artículo 22.	Marzo 10/79	91
1978	2218. Artículo 15.	Marzo 15/79	58
1979	18. Exequibilidad del Decreto 018 de 12 de marzo de 1979 salvo la frase ''y robo de automotores'' contenida en su artículo primero, la cual declara inexequible.	Febrero 26/79	51
1979	402. Exequibilidad del Decreto legislativo número 402, con la única excepción de las palabras ''destruidos o'' del artículo primero del mencionado decreto.	Abril 19/79	61
1979	2062. Artículo 2º	Octubre 10/79	182
1979	2289.	Noviembre 5/79	215
1979	2366.	Diciembre 6/79	296
1979	2482. Es inexequible por inconstitucional el Decreto legislativo número 2482 de 9 de octubre de 1979, por el cual se modifica el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar.	Diciembre 3/79	267

Año	*Ley*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
1961	135. Inexequibilidad dentro del artículo 12 de la Ley 135 de 1961 las disposiciones que dicen, en su inciso primero, ''... oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria'', y en el inciso segundo, la que dice '' ... para períodos de dos años ...''.	Noviembre 5/79	223
1961	141. El artículo 1º de la Ley 141 de 1961 es inexequible en cuanto adoptó como norma legal permanente el artículo 5º del Decreto legislativo número 250 de 1958.	Noviembre 15/79	251
1975	20. Artículo 56.	Febrero 15/79	27
1977	52. Artículo 20.	Febrero 15/79	24
1978	61. El aparte que en su literal b) dice: '' ... en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo a (sic) las normas que sobre utilización del suelo se establecen en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá'', y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 61 de 1978, ''Orgánica del Desarrollo Urbano'' y declara inexequibles los artículos 4º, 5º, 6º y 7º, y el aparte ya indicado en la letra b) del artículo 10 de la misma ley.	Agosto 14/79	111

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

Artículo	*C.N.*	*Numeral(es)*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
2	"		Febrero 15/79	24
2	"		Marzo 15/79	58
2	"		Mayo 10/79	87
2	"		Noviembre 15/79	251
6	"		Mayo 17/79	82
12	"		Mayo 10/79	96
16	"		Octubre 10/79	184
17	"		Junio 28/79	104
18	"		Octubre 10/79	183
19	"	2	Mayo 10/79	96
20	"		Octubre 10/79	183
23	"		Noviembre 7/79	241
26	"		Octubre 10/79	186
26	"		Noviembre 5/79	216
26	"		Diciembre 3/79	270
28	"		Diciembre 3/79	270
30	"		Septiembre 6/79	139
30	"		Abril 26/79	67
31	"		Junio 28/79	103
32	"		Junio 28/79	104
32	"		Julio 24/79	107
32	"		Diciembre 11/79	284
36	"		Mayo 10/79	92
39	"		Febrero 26/79	33
40	"		Diciembre 3/79	270
43	"		Mayo 10/79	94
44	"		Mayo 10/79	92
45	"		Septiembre 6/79	134
55	"		Febrero 1º/79	8
55	"		Febrero 15/79	24
55	"		Febrero 26/79	32
55	"		Marzo 15/79	58
55	"		Mayo 10/79	87
55	"		Octubre 16/79	197
55	"		Noviembre 15/79	244
56	"		Septiembre 24/79	145
57	"		Febrero 15/79	24
59	"		Febrero 15/79	27
59	"		Marzo 1º/79	50
59	"		Diciembre 11/79	283
60	"	1	Diciembre 11/79	283
60	"	2	Septiembre 6/79	142
62	"		Marzo 1º/79	49
63	"		Febrero 15/79	29
65	"		Octubre 10/79	183
68	"	4	Octubre 16/79	196
68	"		Agosto 14/79	115
75	"		Agosto 14/79	115
76	"	3-4-9-22-20	Febrero 13/79	12
76	"	23	Febrero 15/79	29
76	"	18	Febrero 26/79	32
76	"	11-12	Marzo 1º/79	37
76	"	12-22	Marzo 1º/79	50
76	"	1-12	Marzo 15/79	58
76	"	12	Abril 26/79	67
76	"	12	Mayo 10/79	85
76	"	14	Mayo 10/79	94
76	"	6	Agosto 14/79	112
76	"	12	Septiembre 6/79	132
76	"	9-10	Septiembre 6/79	135
76	"		Septiembre 24/79	151
76	"		Octubre 16/79	197

Artículo	*C.N.*	*Numeral(es)*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*	*Artículo*	*C.N.*	*Numeral(es)*	*Fecha Sentencia*	*Pág.*
76	"	9	Noviembre 5/79	223	120	"	3	Julio 24/79	106
76	"	12	Octubre 29/79	231	120	"	28	Septiembre 24/79	151
76	"	12	Noviembre 19/79	247	120	"	21	Noviembre 5/79	223
76	"	10-11-12	Noviembre 15/79	251	120	"	14	Octubre 29/79	231
76	"	13	Noviembre 15/79	264	120	"	2-11-21	Noviembre 15/79	264
76	"	9-10	Diciembre 11/79	283	120	"	14-15	Diciembre 11/79	283
76	"	10-15	Diciembre 11/79	292	121	"		Marzo 1º/79	37
77	"		Septiembre 24/79	145	121	"		Febrero 26/79	51
78	"	2	Diciembre 11/79	284	121	"		Abril 19/79	62
78	"	2	Febrero 15/79	24	121	"		Abril 26/79	72
78	"	2	Febrero 26/79	32	121	"		Junio 21/79	99
78	"	2	Septiembre 24/79	151	121	"		Octubre 10/79	184
79	"		Marzo 1º/79	50	121	"		Octubre 16/79	196
79	"		Octubre 29/79	191	121	"		Noviembre 5/79	216
80	"		Febrero 13/79	12	121	"		Noviembre 15/79	252
80	"		Marzo 1º/79	37	121	"		Diciembre 3/79	268
80	"		Noviembre 15/79	252	121	"		Noviembre 26/79	278
81	"		Agosto 14/79	114	121	"		Diciembre 6/79	297
81	"		Septiembre 24/79	145	122	"		Marzo 1º/79	37
85	"		Septiembre 24/79	145	122	"		Abril 26/79	72
102	"	3	Febrero 15/79	28	122	"		Noviembre 15/79	252
102	"		Mayo 17/79	81	132	"		Marzo 1º/79	49
118	"	8	Febrero 1º/79	8	135	"		Julio 24/79	106
118	"	8	Marzo 1º/79	50	135	"		Febrero 15/79	24
118	"	8	Marzo 15/79	58	135	"		Mayo 17/79	80
118	"	8	Mayo 10/79	92	141	"	3	Febrero 13/79	21
118	"	8	Octubre 10/79	181	142	"		Mayo 17/79	81
118	"	8	Noviembre 19/79	247	143	"		Mayo 17/79	80
118	"		Noviembre 15/79	251	145	"		Noviembre 5/79	223
118	"	8	Noviembre 15/79	264	160	"		Mayo 10/79	85
119	"	3	Mayo 17/79	82	182	"	2-3	Octubre 29/79	191
120	"	3	Febrero 15/79	24	207	"		Noviembre 15/79	264
120	"	20	Febrero 26/79	32	210	"		Noviembre 15/79	264
120	"	19	Mayo 10/79	92	214	"		Febrero 1º/79	8

INDICE ANALITICO

Pág.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Se reitera que no hay violación ni del artículo 118-8 ni del 55 de la Constitución, porque la regulación del régimen salarial en los establecimientos públicos nacionales es competencia legislativa del Congreso que puede atribuirse al Gobierno como legislador extraordinario, y que éste no excedió las facultades de la Ley 5ª por cuanto simplemente condiciona en los aspectos técnicos de clasificación, denominación, clase y grados, no en el aspecto económico, el régimen salarial convencional de los funcionarios de seguridad social al señalado por la ley, sometiendo la capacidad de contratación a esas limitaciones generales.

(Fallo del 1º de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica* 8

REFORMA CONSTITUCIONAL INEPTA.

De las afirmaciones hechas por el demandante, resulta que los tres artículos acusados, junto con los demás incluidos en los respectivos proyectos de actos legislativos de que forman parte, estarían afectados por el mismo vicio de procedimiento en su formación.

Pero, como de ser valederas tales aseveraciones, la Corte al entrar a determinar si tal circunstancia configura infracción de la Constitución, en caso afirmativo solo podría declarar la inexequibilidad de los artículos demandados, dejando vigentes las demás disposiciones presuntamente afectadas por iguales vicios de procedimiento en su trámite y aprobación, lo cual es inconducente, debe abstenerse de fallar la petición que estudia, considerándola inepta por no haber sido formulada íntegramente.

(Fallo del 13 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica)* 12

REFORMA CONSTITUCIONAL. INHIBICION DE LA CORTE PARA DECIDIR SOBRE EL FONDO DE LA DEMANDA.

No está al arbitrio del Congreso escoger el procedimiento para reformar la Constitución puesto que el artículo 218 de ella lo señala así: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria, por éste nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso".

(Fallo del 13 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome)* ... 15

CUANDO AL PROFERIRSE SENTENCIA EN UN PROCESO CIVIL EXISTA OTRA CLASE DE PROCESO QUE AFECTE LA PRIMERA.

Se comprende así fácilmente que al resolver sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la parte correspondiente a la prejudicialidad contencioso-administrativa, concretada en la suspensión de sentencias civiles, pero no en lo tocante con la de autos interlocutorios, quedarán sin analizar aspectos integrantes de la misma regla que contempla la suspensión, siendo del caso anotar que no se trata de dos normas con igual contenido o contexto, o de reproducción idéntica de una misma, sino de que el fenómeno único de la suspensión del proceso civil por prejudicialidad de tipo contencioso-administrativa, fue tratado por el Código de Procedimiento Civil en dos artículos distintos, por lo cual la acusación circunscrita solamente al concepto planteado por el impugnante no permite la confrontación del texto acusado con la Constitución.

(Fallo del 13 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha)* ... 21

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS. INEXEQUIBILIDAD DEL ARTICULO 20 DE LA LEY 52 DE 1977.

Se trata, pues, de materia que entra en el campo del poder reglamentario señalado por el artículo

Pág.

120-3 de la Constitución, según cuyas voces, "corresponderá al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa... 3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de la ley". Este y no otro es el sentido del artículo demandado en el punto que se examina. Pero es de advertir, que cuando el texto constitucional habla del Presidente, debe entenderse que se refiere al Gobierno, entidad compuesta por el Presidente y el/o los Ministros correspondientes según el caso y materia de que se trate, pues así lo dispone el artículo 57 de la Carta.

(Fallo del 15 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha)* ... 24

POSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE LA CAMARA DE REPRESENTANTES PUEDA DELEGAR O NO SU FUNCION FISCALIZADORA DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO QUE DEBE PRESENTAR AL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION.

En efecto: la esencia del estado de derecho es el sometimiento del ejercicio de las funciones públicas a la ley para proteger de arbitrariedades a los gobernados. Por eso, el artículo 2º de la Constitución prescribe que los poderes que establece se deben ejercer en los términos, es decir, dentro de los límites que ella misma determine. Disposición que formula el principio de legalidad de acuerdo con el cual los gobernantes y funcionarios solo tienen facultades para hacer aquello que les atribuya expresamente la ley, sin que existan poderes implícitos ni potestades que no contenga la ley.

(Sentencia del 15 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica)* ... 27

LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESION CONSAGRADA EN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La inexequibilidad de tales actos de derecho interno solo es posible, conforme a nuestros ordenamientos sobre la jurisdicción constitucional, cuando se da violación de la Carta misma. Los asuntos que pueda suscitar ante los jueces una incompatibilidad entre actos del Estado y obligaciones que a éste impongan convenios internacionales consisten en problemas de aplicación de la ley frente a reglas, también de mérito legal, consignadas en pactos internacionales debidamente ratificados, esos conflictos no han sido previstos para ser resueltos por medio de la competencia especialísima que la Carta confiere a esta Corporación para decidir sobre la exequibilidad de las leyes y algunos decretos cuando se les acusa por inconstitucionales, no propuestos a tratados (ver artículo 214 Constitución Nacional). Ni se diga que nuestra jurisprudencia civil registra casos en que se reconoce primacía a estipulaciones de convenios internacionales sobre la ley, y que, en consecuencia y por analogía, debe darse valor constitucional a los tratados con el objeto de guardar su observancia por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Pág.

(Fallo del 26 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome)* ... 31

DEL INSTITUTO ELECTRONICO DE IDIOMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, LA CORTE SE DECLARA INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA.

La guarda de la Constitución está atribuida por sus artículos 214 y 216 a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, respectivamente, en los siguientes términos, en lo pertinente: artículo 214.

(Fallo del 1º de marzo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome)* ... 36

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. CLASIFICACION DE SUS CARGOS.

Salvo casos excepcionales, de los cuales es ejemplo el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución, ésta no preceptúa la forma como se debe redactar la ley, ni le pone cortapisas al legislador para que pueda entrar en detalles al hacerla (verbigracia los Códigos), lo cual deja sin piso la afirmación que hace el demandante, de que los decretos son inexequibles por fijar requisitos mínimos.

(Fallo del 1º de marzo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Antonio Alvira Jácome)* ... 39

REMISION DE PRESOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA.

Resulta así una indudable conexidad entre algunas de las causas que permitieron la inicial declaración del actual estado de sitio y la medida que toma ahora el Gobierno para evitar la fuga de personas que sean condenadas por razón de

Pág.

los mismos hechos que permitieron expedir legislación excepcional con miras al restablecimiento del orden; así como existe también esa relación entre el tráfico de estupefacientes, contemplado como hecho sobreviniente con posterioridad a aquella declaración, y la necesidad de impedir igualmente la evasión de personas condenadas por aquel tráfico y que se han hecho merecedoras a sanciones graves como las de ocho o más años de presidio. Mas no aparece en sentir de la Corte, vinculación causal alguna entre aquellos motivos de alteración del orden público, suficientemente mencionados en los decretos citados, y la inclusión en el decreto que se revisa a la luz de la Constitución del robo de automotores como categoría delictual autónoma que permita la radicación en la Isla Prisión de Gorgona de sus autores, a solicitud del juez de la causa, cuando ni este delito ha sido mencionado con motivo de la perturbación del orden público, ni medida alguna de carácter excepcional fundada en esa perturbación ha venido a variar en todo este tiempo la competencia común de los jueces penales ordinarios para conocer de él, o sea, en otras palabras, que en nada ha incidido el robo de automotores en el actual estado de sitio.

(Fallo del 26 de febrero de 1979. Magistrado ponente: doctor *Hernando Tapias Rocha*) ... 51

MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

(Fallo del 15 de marzo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 58

FRENO AL AVANCE DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Abstracción hecha de las anteriores consideraciones: La Corte Suprema considera que en la lucha contra el delito o contra las causas alterantes de la paz pública, encaja dentro de las facultades de estado de sitio del Presidente de la República, en procura de restablecer el orden público, la orden de inutilización física de bienes utilizados por elementos antisociales para sus maniobras sediciosas o criminosas. Lo esencial es, como en nuestro caso, que la orden se imparta por funcionarios legalmente facultados y como culminación de un procedimiento con audiencia del interesado o interesados.

(Fallo del 19 de abril de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) 61

Pág.

PRESTACIONES DE LOS MAESTROS Y PROFESORES NACIONALES. CONGELACION DE LAS PRIMAS DE ALIMENTACION Y ALOJAMIENTO.

En Colombia la ley se presume constitucional e intangibles los efectos de su aplicación, como derechos bien adquiridos, mientras la Corte no la juzgue inconstitucional. Por eso, sus sentencias en este campo solo pueden tener efectos futuros, que no son sino la inaplicabilidad de la norma inexequible, como sanción jurídica del indebido ejercicio de la competencia constitucional del Gobierno o del Congreso, pero dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de aquélla, en defensa de la seguridad jurídica y de la buena fe de los gobernados.

(Fallo del 26 de abril de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 67

NORMAS SUSTANCIALES TRIBUTARIAS DE COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES.

El Ministerio Público debe defender genéricamente los intereses de la nación. Empero, administrativamente el representante constitucional de la nación es el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, así como el representante de los departamentos es el Gobernador respectivo, tanto en lo administrativo como en lo judicial (artículo 194-4) representación que puede delegar, conforme a la ley; los municipios a su vez, están representados por los Alcaldes que son Jefes de la Administración Municipal (artículo 201) y en cuanto a la representación judicial de los municipios, la Constitución nada dice al respecto, debiendo estarse a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 28 de 1974, que establece que el Alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar, norma esta declarada constitucional por sentencia de 16 de octubre de 1975.

(Fallo del 17 de mayo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) 80

REVESTIMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Con similares razonamientos, se abunda en la fundamentación de que el Gobierno no se extralimitó al expedir los artículos impugnados del decreto, puesto que la propia Constitución prevé en los artículos 62 y 162, que el régimen de la carrera judicial no implica solamente la regla-

Pág.

mentación de los sistemas de concurso para la selección de candidatos y para el ingreso de ellos como funcionarios a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público, el de sus prestaciones laborales, el de su estabilidad, el de las condiciones de su promoción o ascenso, sino además el de su incompatibilidad de funciones, de responsabilidad de sus integrantes y modo de hacerla efectiva, y el de las condiciones del retiro del servicio; señalamientos estos últimos que implican necesariamente una regulación de carácter disciplinario.

(Fallo del 10 de mayo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Jaime Bernal Cuéllar*) 83

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL.

Sin embargo, la Corte deja en claro que la función asignada por el Gobierno al Consejo de Protección al Anciano, de promover la obtención de recursos financieros no comparte la facultad de crear tributos ni de imponer contribuciones, sino apenas la de realizar aquellas gestiones administrativas tendientes a estimular, con relación a organismos o recursos públicos privados, la finalidad de asistencia, como sería por ejemplo el caso de fomentar actos sociales o culturales destinados a recolectar fondos. Mas en ningún evento implicaría dicha atribución la facultad de incrementar el presupuesto nacional mediante recaudación impositiva.

(Fallo de 10 de mayo de 1979. Magistrado ponente: doctor *Jaime Bernal Cuéllar*) 91

AUMENTO DE CESANTIA DE LAS PENSIONES DEL RAMO DOCENTE.

Constituyen decreto legislativo y ley convalidatoria un todo inescindible. El demandante que disocia tan estrecha unidad jurídica, forzosamente se quedará a medio camino. Porque tan equivocado como es demandar el simple decreto legislativo, lo sería la acusación de la ley recipiendaria aisladamente considerada. Ya que si el decreto fuese declarado inexequible, podría posteriormente ser declarada inexequible la ley que lo prohijó o sí inexequible, tendría el absurdo de que a pesar de dicha inexequibilidad seguiría vigente por continuar en vigor la Ley 141 de 1961 que lo incorporó en la legislación ordinaria.

(Fallo del 21 de junio de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) 99

Pág.

DECLARACION DE PERTENENCIA CONTRA LAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO.

Estése a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 6 de mayo de 1971 y 16 de noviembre de 1978.

(Fallo del 28 de junio de 1979. Magistrado ponente: doctor *Jaime León Bernal Cuéllar*) ... 101

DE LOS MONOPOLIOS. ARTICULO 31 DE LA CONSTITUCION.

En verdad, la Corte Suprema ha proferido decisión definitiva en la demanda a que alude el jefe del Ministerio Público respecto de la norma acusada, por lo cual no hay razón para hacer un nuevo pronunciamiento.

(Fallo del 28 de junio de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) 103

LIBERTAD DE TRABAJO. MONOPOLIOS. LIBERTAD DE EMPRESA.

Pero toda la libertad es restringida. La condicionan siempre la libertad de los otros y el interés social, el bien común. De que se prohíba, por razones de higiene, vender para el consumo humano leche enfriada sin pasterizar y que, por ello, puedan quedar privados de su actividad quienes la expendían; de lo cual no resulta violación constitucional alguna, ya que la ley sanitaria es apenas cumplimiento del deber estatal de dar protección a la vida y prevenir los efectos nocivos que para ella tenga algún producto, y también ejercicio de su poder interventor en la producción, distribución y consumo de bienes, mediante el señalamiento de calidades de cualquiera mercancía que, como la exigida en este caso, la califica como apta para el consumo humano.

(Fallo del 28 de junio de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 104

ESTIMULOS A LA INDUSTRIA DEL TURISMO.

Pero es lo cierto que en el derecho público moderno, al compás de las necesidades y al impulso de su acelerado dinamismo, van surgiendo entidades nuevas que pueden no corresponder de manera ortodoxa a los cánones clásicos. Son las llamadas entidades "atípicas", porque participan simultáneamente de las características de entidad pública y de entidad privada, como acontece, por ejemplo, para no citar sino dos

Pág.

casos en nuestro ordenamiento positivo, el Banco de la República y el Banco Central Hipotecario. No se trata ciertamente de un hidridismo sino que como el derecho es la imagen de la vida, ésta se ve expresada cada día en formas distintas que serán recogidas por nuevas estructuras jurídicas.

(Fallo del 24 de julio de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) 106

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO.

Igualmente, para la Corte no hay infracción en condicionar el ejercicio de facultades extraordinarias a una consulta, cuando la opinión que se emita no sea obligatoria, con una comisión de congresistas, porque el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución señala solo la temporalidad y la precisión como requisitos necesarios, o sea, sin los cuales no es válida la ley que las otorga, pero esto no impide que el Congreso, que es el titular de la competencia que parcial y transitoriamente atribuye al Gobierno, señale condiciones adicionales que no sean contrarias a la Constitución, ya que éste obra en su nombre y con autorización suya.

(Fallo del 14 de agosto de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 111

LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO.

La Corte ordena estar a lo decidido en sentencia del 14 de agosto de 1979.

(Fallo del 14 de agosto de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 122

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y SISTEMA NACIONAL DE SALUD.

La atribución de elaborar el estatuto del personal fue transferida por el legislador al Presidente de la República, con arreglo a los preceptos constitucionales, tal como lo definió esta Corte Suprema de Justicia en la sentencia atrás mencionada. También se ciñe a la normatividad constitucional el aparte impugnado del decreto-ley porque, al determinar éste que son empleados públicos quienes laboran en las entidades adscritas al Sistema Nacional de Salud, no hizo sino ejercitar normalmente la precisa y temporal facultad extraordinaria de carácter legislativo otorgada al Presidente con la plenitud de los ritos constitucionales.

Pág.

(Fallo del 14 de agosto de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) 125

JUSTICIA PENAL MILITAR.

La Corte remite a sentencia de 20 de septiembre de 1973.

(Fallo del 14 de agosto de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 128

EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO. SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA Y SU VINCULACION CON EL MINISTERIO DE HACIENDA.

Esta era la situación ya existente cuando el legislador de 1974 otorgó al Presidente de la República las facultades extraordinarias para reorganizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y desde luego la existente también cuando el legislador extraordinario dictó la norma aquí impugnada. Cuando el Congreso decretó las autorizaciones para que el Presidente estructurara el Ministerio de Hacienda con determinación de las entidades adscritas o vinculadas a éste, y cuando el decreto-ley determinó la vinculación a dicha entidad ministerial del Banco Central Hipotecario como sociedad de economía mixta con régimen de empresa comercial e industrial del Estado, no hicieron Congreso y Gobierno sino reconocer situación jurídica preexistente y darle el tratamiento previsto o trazado ya en normas vigentes con antelación, como las que hacen parte de la llamada Reforma Administrativa de 1968 (Decretos-leyes números 1050 y 3130). En orden a tal fin el Congreso facultó y el Gobierno proveyó, por lo cual no incidió aquél en violación del artículo 76 numeral 12 de la Carta, porque la facultad para vincular entidades descentralizadas fue precisa y está contenida en el literal a) del artículo 1º de la Ley 28 de 1974.

(Fallo del 6 de septiembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 132

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO. SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA.

El Constituyente de 1968 institucionalizó las entidades descentralizadas con el fin de organizar la prestación de los servicios públicos, dotándolos de características especiales como la personería jurídica, la autonomía administrativa y un patrimonio propio, para el mejor desempeño de la función que la ley les asigne. Fue así como el artículo 76, numerales 9 y 10, dispuso que la estructura de la administración

Pág.

tuviese como fundamento los ministerios y los departamentos administrativos y a los Ministros y jefes de departamento administrativo los calificó de "Jefes Superiores de la Administración" (artículo 135). Además dispuso que la administración se desarrolla por medio de establecimientos públicos, empresas estatales y sociedades de economía mixta, entidades descentralizadas sometidas a la tutela de los dichos ministerios y departamentos administrativos. En esta forma la administración se racionaliza quedando las entidades descentralizadas bajo la tutela de los jefes superiores por medio de la adscripción o la vinculación a sus respectivas dependencias.

(Fallo del 6 de septiembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 138

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

La aplicación de la ley acusada, en todos los aspectos que reglamenta, tendrá lugar hacia el futuro sin desconocer derechos adquiridos con justo título, no solamente en cuanto a los creados por leyes civiles sino también por actos administrativos. Expresamente se hace la salvedad pertinente en el artículo 2º de la ley en donde se precisa que la prohibición es obligatoria "a partir de la vigencia de la ley", la que tendrá lugar con la promulgación correspondiente.

(Fallo del 24 de septiembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 144

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

La Corte remite a sentencia de 24 de septiembre de 1979.

(Fallo del 27 de septiembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 161

DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL.

(Fallo del 27 de septiembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) 166-172

REMUNERACION, REGIMEN PRESTACIONAL Y ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

De modo que, al autorizar la negociación colectiva de salarios para los funcionarios de seguridad social en la forma como lo hizo el artículo 5º del Decreto 1313 de 1978, es decir, teniendo que ajustar los salarios que convengan a los señalados unilateralmente para los demás servidores del Instituto citado, y debiendo someter la convención a la aprobación del Gobierno, se adoptó un procedimiento complejo de fijación de salarios, pero no se transfirió la competencia estatal del Poder Público para establecer dicho régimen, y por eso no hay violación de la Constitución, por extralimitación de las facultades extraordinarias de que se trata.

(Fallo del 10 de octubre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 178

REVISION DE CONSTITUCIONALIDAD. DECRETO CON BASE EN EL ARTICULO 121 DE LA CONSTITUCION NACIONAL SOBRE CESE COLETIVO DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

La Corte debe declarar que no encuentra inconstitucionalidad alguna en actos del Gobierno que no implican usurpación de competencias de otras ramas del poder ni atropello de los derechos y libertades establecidos en la Constitución, sino que, por el contrario, aseguran su ejercicio, y que han sido adoptados ante la imposibilidad de cumplir las leyes de tiempos de normalidad, en razón precisamente de que los encargados de su aplicación se abstienen de cumplir las funciones respectivas y, además, en razón de que no se dispone de medios legales ordinarios idóneos.

(Fallo del 10 de octubre de 1979. Magistrados ponentes: doctores *Alvaro Luna Gómez* y *Luis Carlos Sáchica*) 182

PROTECCION DE LA NIÑEZ.

La referencia que el actor hace al artículo 182 de la Carta y concretamente a la determinación previa que la ley debe hacer de los servicios a cargo de la nación y de las entidades descentralizadas "teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos" para señalar "el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación", o sea lo que ordinariamente se ha denominado "el situado fiscal", nada tiene que ver con los fondos especiales, que constituyen el patrimonio del sistema nacional de bienestar familiar; no se trata, pues, de los "ingresos ordinarios de la nación", sino de fondos "generados con tal fin", o sean de creación de las Leyes 75 de 1968 y 27 de 1974.

(Sentencia de 29 de octubre de 1970. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 191

REFORMA DE LA CONSTITUCION.

Porque entonces lo ordinario consiste en que las Cámaras legislativas se reúnan por derecho pro-

Pág.

pio emanado directamente de la Carta para cumplir su función constitucional de hacer las leyes. Lo extraordinario, es que por mandato expreso de la Constitución el Congreso encuentre limitada su tarea legislativa, o condicionada su actividad por actos que dependen exclusivamente del querer gubernamental.

(Fallo del 16 de octubre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Alfonso Suárez de Castro*) ... 194

ENVIO DE PROCESADOS A LA ISLA PRISION DE GORGONA.

La Constitución de Colombia y ninguna otra Constitución describe la figura de la plenitud de las formas propias de cada juicio que en el lenguaje ordinario en que se entienden los juristas del mundo ha venido a llamarse el debido proceso. La ley debe describir las reglas que caractericen ese debido proceso que es tanto como indicar cuál es la plenitud de las formas propias de cada juicio. Conviene llamar la atención acerca del texto constitucional que ha utilizado palabras de muy hondo significado, como es plenitud, que significa totalidad, integridad o calidad de pleno, que a su turno recuerda a completo, satisfactorio, abundante, repleto.

(Fallo del 5 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Miguel Lleras Pizarro*) ... 215

PROCURADORES AGRARIOS.

Esto es que, el Presidente puede crear los cargos subalternos del Ministerio Público, y entre ellos los de Procuradores Agrarios, con absoluta autonomía frente a la Junta Directiva de Incora y sin necesidad de su opinión, pues solo debe atenerse a lo que preceptúan las leyes previstas en el ordinal 9º del artículo 76. Y a su vez, el Procurador General de la Nación tiene la facultad de libre nombramiento y remoción de los Procuradores Agrarios, ya que el artículo 12 que les señala período bienal, es manifiestamente contrario al artículo 145, facultad 4ª de la Constitución.

(Fallo del 5 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 223

CONDENA IN GENERE "CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL".

Repugna a la técnica del control de constitucionalidad de las leyes o de los decretos-leyes, considerar que éstos puedan violar preceptos contenidos en leyes preexistentes, por más sustantivos o sustanciales que se les considere. Como guarda de la integridad de la Carta el contralor constitucional solo puede hacer la confrontación entre norma de jerarquía legal y norma de jerarquía constitucional para establecer su adecuación, en cuyo caso la norma impugnada será declarada exequible, o su desarmonía, hipótesis en la cual el precepto acusado, de inferior categoría, desaparecerá del escenario jurídico con la declaratoria de su inexequibilidad.

(Fallo del 29 de octubre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 226

EL AHORRO PRIVADO COMO ACTIVIDAD PERMANENTE.

No considera la Corte, y en esto coincide con el Procurador, que la inclusión del manejo o aprovechamiento e inversión de los fondos del ahorro privado en el elenco de las actividades que el Código de Comercio califica como negocios permanentes en el país, equivale a quebranto de la intervención constitucional que como actividad propia le señala el constituyente en el artículo 120 ordinal 14.

(Fallo del 29 de octubre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 231

CESE DE ACTIVIDADES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

(Fallo del 10 de octubre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica)* 234

PENSION ALIMENTARIA.

Es conveniente considerar la equivoca situación que puede presentarse ante una declaratoria de inexequibilidad de normas subrogadas cuando las subrogatorias tienen texto idéntico o contenido sustancialmente equivalente, pues ¿cómo resolver estos interrogantes: ¿Las segundas resultan también inexequibles, sin haber sido juzgadas?, ¿o continúan siendo aplicables, puesto que están vigentes, aunque son inconstitucionales?

(Fallo del 7 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 241

EXTRALIMITACION PRESIDENCIAL EN FACULTADES CONCEDIDAS POR EL CONGRESO.

La ley de facultades comprende tanto a los municipios y departamentos productores de sal como a los que no siéndolo sin embargo, en su territorio se realicen los procesos industriales de la transformación del mineral. Por eso la ley facul-

Pág.

ta al Gobierno para transferir las participaciones o beneficios derivados del valor agregado industrial que perciba la nación, en los procesos industriales de sal, los hidrocarburos y otras materias primas mineras a los municipios y departamentos de tales minerales e hidrocarburos y a aquéllos donde se cumplan los procesos industriales (Ley 57 de 1973, artículo 1º, literal f).

(Fallo del 19 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 247

REGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS MILITARES.

Aun cuando el actor no los invoca, la Corte, con sujeción a lo establecido en el Decreto 432 de 1968 artículo 2º, al confrontar las normas acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución, encuentra también transgredidos los artículos 166 y 169 de aquélla, por cuanto el primero dispone que la ley determinará los derechos y obligaciones de los militares y el segundo que no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley. Es obvio que un reglamento militar establece primordialmente las obligaciones de sus miembros y también las acciones en que incurran a consecuencia de su transgresión.

(Fallo del 15 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 251

FONDO ESPECIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Si, pues, corresponde al Congreso el señalamiento de los gastos públicos y no habiendo facultado al Gobierno para que como legislador extraordinario lo hiciera, es claro que el decreto-ley en la parte acusada usurpa una facultad del Congreso de la cual éste no se ha desprendido ni transferido por la Ley 2ª de 1973 al Presidente de la República.

(Fallo del 15 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 260

JUSTICIA PENAL MILITAR.

En efecto, el brevísimo procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra, en los que la investigación se hace casi exclusivamente en el propio recinto de la audiencia, impida que sindicado y apoderado conozcan los hechos que al primero se le imputan con la necesaria antelación para preparar una defensa racional; la única oportunidad es la muy escasa de la lectura integral del expediente, ahora reemplazada por simple traslado común de un solo ejemplar de la copia del proceso, para que simultáneamente sea leído por las partes a la velocidad de un mil folios por día. Así queda cerrada la vía de una defensa decorosa y roto el equilibrio entre parte acusadora y Estado juzgador de un lado, y sindicado y defensor de otro.

(Fallo del 3 de diciembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Miguel Lleras Pizarro*) 267

ACTIVIDADES ANORMALES EN EL MINISTERIO DE HACIENDA.

La normación jurídica del estado de sitio está contenida en el citado artículo 121 de la Constitución Política. Conforme con ella, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede y debe suspender las leyes incompatibles con tal situación, y a la vez, dictar medidas conducentes a la preservación o recuperación del orden público. Entre ellas están las medidas que eliminan interferencias temporales del ejercicio de la libertad en sus diferentes aspectos, derivados, de modo principal, de la cesación imprevista de los servicios públicos.

(Fallo del 26 de noviembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*) 277

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Por consiguiente, este control comprende no solo las entidades que constituyen la administración nacional central, sino todas las entidades descentralizadas del Estado, tal como lo prescribe el artículo 60 de la Carta, al decir que corresponde al Contralor General: "prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales".
La función de prescribir los métodos de contabilidad para la administración nacional y sus entidades descentralizadas no es simplemente a manera de consejo o de ilustración de la ciencia contable, ya que a continuación explica la finalidad, para que rindan cuentas los responsables del manejo de los fondos o bienes públicos.

(Fallo del 11 de diciembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Luis Sarmiento Buitrago*) ... 282

Pág.

ESTATUTO DOCENTE.

Se tiene, pues, que con el decreto en revisión el Gobierno Nacional no ha interpretado bien las facultades constitucionales a que se refiere el artículo 121 de la Constitución. Porque ha dictado un decreto para suspender la suspensión (valga la frase) de un estatuto civil que ninguna relación tiene con la situación de estado de sitio actualmente imperante. Estatuto civil, el contenido en el Decreto-ley número 2277 de 1979, vigente antes y después del Decreto legislativo que se revisa, el número 2366 de 1979. Porque la potestad que en virtud de la legalidad marcial ostenta el Presidente de la República lo habilita solo para suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio que estén en vigencia, pero no para suspender disposiciones futuras o leyes por venir.

(Fallo del 6 de diciembre de 1979. Magistrado ponente: doctor *Gonzalo Vargas Rubiano*) ... 296

EN LOS TALLERES EDITORIALES DE LA
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
SE TERMINO LA IMPRESION DE ESTE
LIBRO EN SEPTIEMBRE DE 1983